[DSP - groep]

Onderzoek – Advies – Management

Vijf jaar Caribisch Nederland

Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur

eindrapport

dr. O. (Oberon) Nauta



Vijf jaar Caribisch Nederland

Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur

eindrapport

dr. O. (Oberon) Nauta

Met medewerking van:
drs. P. (Paul) van Egmond
drs. M. (Martin) van der Gugten cmc
drs. B. (Bruno) Steiner (Bruno Steiner Advies)

Amsterdam, 23 september 2015

dr. O. (Oberon) Nauta
senior onderzoeker
onauta@dsp-groep.nl

Inhoud

Voorwoord en dankbetuiging

In dit rapport wordt verslag gelegd van het onderzoek naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland. Dit onderzoek had niet tot een goed einde gebracht kunnen worden zonder de hulp van velen. Hiervoor willen wij graag onze dank uitspreken. In de eerste plaats aan alle gesprekspartners in de West en in het Haagse die steeds bereid waren uitgebreid tijd te reserveren om ons op de hoogte te brengen van hun ervaringen met de nieuwe bestuurlijke structuur. Bijzondere dank komt de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht toe die naast hun inzichten ons ook voorzien hebben van gegevens uit hun projectadministratie.

Zonder de duidelijke kaders en suggesties van de begeleidingscommissie van het onderzoek had dit project aan kwaliteit ingeboekt. Wij willen daarom expliciet de voorzitter van de commissie Glenn Thodé en de leden Frits Goedgedrag, Michiel Haersma Buma, Fred Soons en Luc Verhey danken voor hun deskundige bijdrage aan dit onderzoek. Tot slot willen de onderzoekers de ambtelijk secretaris Dirk-Jan Bonnet en diens plaatsvervanger Manon van Tintelen hartelijk danken voor hun niet aflatende inzet en ondersteuning tijdens de loop van het project.

dr. Oberon Nauta
Projectleider onderzoek nieuwe bestuurlijke structuur Caribisch Nederland (DSP-groep)

Lijst met afkortingen

AWB	Algemene wet bestuursrecht
BBV BES	Besluit Begroting en Verantwoording
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Cft	College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba
COP	Continuonderzoek burgerperspectieven
ERNA	Eilandenregeling Nederlandse Antillen
FinBES	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
IBES	Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
KvK	Kamer van Koophandel
No	Nationale ombudsman
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 10 oktober 2010 zijn de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderdeel van het Nederlands staatsbestel geworden. De nieuwe staatsrechtelijke positie van de eilanden is geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. De eilanden hebben de status van openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Nederlandse Grondwet. Daarmee is voorzien in een bijzondere vorm van decentraal bestuur binnen Nederland die vergelijkbaar is met gemeenten.

In het slotakkoord van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van oktober 2006 te Den Haag is opgenomen dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel verkrijgen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd.[1] Op 19 juni 2014 is overeenstemming bereikt met de gedeputeerden Constitutionele Zaken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de opdracht voor deze evaluatie en zijn afspraken gemaakt over hoe om te gaan met de uitkomsten van het onderzoek. De eerder uitgebrachte voorlichting door de Raad van State inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft zijn neerslag gekregen in de evaluatieopdracht.[2]

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 22 september 2014 de Evaluatiecommissie Caribisch Nederland ingesteld. In overeenstemming met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is deze commissie als volgt samengesteld:

- Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies, voorzitter
- De heer prof. mr. A.H.A. Soons
- De heer mr. dr. G.A.E. Thodé
- De heer prof. mr. L.F.M. Verhey
- De heer mr. drs. F.H.H. Weekers

De commissie heeft tot doel drie evaluatiecomplexen te onderzoeken. Het gaat om de werking van de wetgeving, de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur en de gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden.

Noot 1 Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006 Den Haag, p. 2.
Noot 2 bijlage bij Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750-IV, nr. 27

In dit rapport wordt verslag gelegd van het onderzoek dat betrekking heeft op de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur.[3] Centraal in het onderzoek staat het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen en het Rijk.

Het onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep in samenwerking met Bruno Steiner Advies en Curconsult Curaçao. Het onderzoek geschiedde uit naam van de Evaluatiecommissie Caribisch Nederland maar is onafhankelijk van karakter. Dat wil zeggen: de resultaten en conclusies zijn voor verantwoordelijkheid van de onderzoekers en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de evaluatiecommissie weer.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:
- De heer mr. dr. G.A.E. Thodé (lid evaluatiecommissie) - voorzitter
- De heer mr. F. Goedgedrag – Buitengewoon lid van de Raad van State en o.a. voormalig gouverneur Curaçao
- De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma – Voorzitter Raad voor de Financiële Verhoudingen en o.a. Dijkgraaf en oud-burgemeester
- De heer prof. mr. A.H.A. Soons (lid evaluatiecommissie) – plaatsvervangend voorzitter
- De heer prof. mr. L.F.M. Verhey (lid evaluatiecommissie)

1.2 Aandachtspunten voorafgaand bij lezing van het rapport

Voor het onderzoek is uitgebreid veldwerk verricht op de drie eilanden afzonderlijk, waarbij vertegenwoordigers van het eilandsbestuur belangrijke gesprekspartners waren. Op 18 maart 2015 vonden echter de eilandsraadverkiezingen plaats. Vanwege de beoogde deadline van deze rapportage en het startmoment van het onderzoek moesten de interviews op de eilanden in een politiek onrustige periode worden uitgevoerd. Dat wil zeggen: ten tijde van de interviews waren de coalitieonderhandelingen nog gaande en kon zodoende – met uitzondering van Saba – alleen gesproken worden met demissionaire bestuurscolleges en met eilandsraden waarvan de leden nog niet wisten hoe de coalitie eruit zou gaan zien.

Bij lezing van dit rapport is het van belang rekening te houden met het feit dat in de interviews over het functioneren van de nieuwe bestuurlijke structuur uitsluitend gesproken is over de periode van vóór 18 maart 2015. In hoeverre de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland nadien functioneert, is niet onderzocht. Gelet op de aard van de bevindingen ligt het echter in de rede dat de karakterisering van de bestuurspraktijk ook na die datum nog grotendeels van toepassing is.

Noot 3 De deelevaluatie 'Wetgeving' is uitgevoerd door Profacto van de Rijksuniversiteit Groningen. De deelevaluatie 'Voorzieningenniveau' is uitgevoerd door het Sociaal Cultureel Planbureau in samenwerking met Ecorys.

In dit rapport zijn de uitkomsten verwoord van het onderzoek naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland. De bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland is grotendeels neergelegd in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). In beide wetten is bepaald dat zij binnen zes jaar na inwerkingtreding geëvalueerd moeten worden.[4] De huidige evaluatie voorziet hierin. Ten behoeve van de leesbaarheid is er voor gekozen bij de indeling van het rapport de hoofdvragen van de Evaluatiecommissie Caribisch Nederland te volgen en niet de indeling van de wetteksten. Wel worden - daar waar aan de orde - in de rapportagetekst de relevante passages uit de wet aangehaald. Bovendien worden in hoofdstuk 4 twee aparte paragrafen gewijd aan de WolBES en de FinBES waarin expliciet de belangrijkste bepalingen uit de wet worden besproken.

Tot slot moet nog worden gewezen op de term ‘Caribisch Nederland’. Het gebruikt van deze term doet geen recht aan het feit dat niet van één entiteit sprake is, maar van drie aparte openbare lichamen die ieder eigen en soms unieke relaties onderhouden met Nederland. Bovendien heeft ‘Caribisch Nederland’ als concept op de eilanden weinig betekenis omdat daar vooral het eigen openbaar lichaam in relatie tot Nederland wordt gezien als de belangrijkste realiteit. Desondanks wordt in deze rapportage de term Caribisch Nederland toch gehanteerd. Niet alleen omdat hierdoor de leesbaarheid wordt vergroot. Maar ook omdat de evaluatiecommissie zelf de naam Caribisch Nederland draagt en het ondertussen gangbaar is om de drie openbare lichamen gezamenlijk aan te duiden. Wel wordt daar waar mogelijk ingegaan op de verschillen in bevindingen tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek gegeven alsmede de aanpak en de reikwijdte van de resultaten. Hoofdstuk 3 gaat in op de bijzondere context van de eilanden en mogelijke gevolgen daarvan voor de bestuurspraktijk. In hoofdstuk 4 wordt het functioneren van de nieuwe bestuurlijke structuur beschreven voor wat betreft het lokaal bestuur. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het functioneren van de nieuwe bestuurlijke structuur voor wat betreft de taakverdeling openbaar lichaam – Rijk. Hoofdstuk 6 handelt over de democratische vertegenwoordiging van de eilanden terwijl in hoofdstuk 7 de ontwikkelingen in de financiële verhoudingen sinds 2010 aan bod komen. In hoofdstuk 8 wordt de uitvoeringspraktijk getoetst aan de beginselen van goed bestuur. In hoofdstuk 9 ten slotte worden aan de hand van de hoofdvragen van het onderzoek de belangrijkste conclusies getrokken.

Noot 4 Artikel 239 WolBES luidt: “Onze Minister zendt binnen zes jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Artikel 102 FinBES is van overeenkomstige strekking.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de verantwoording gegeven van de gehanteerde onderzoeksaanpak. Daarbij worden eerst de onderzoeksvragen en de afzonderlijke onderzoeksmethoden belicht en wordt vervolgens stilgestaan bij de reikwijdte en beperkingen van de aanpak.

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Door de evaluatiecommissie is de doelstelling van het onderzoek ‘Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur’ als volgt verwoord:

1. Weergeven van de toedeling en verdeling van bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen in Caribisch Nederland en de verdeling tussen het Rijk (met de Rijksdienst Caribisch Nederland als component) en de openbare lichamen en de werking daarvan in de praktijk per eiland. Het gaat daarbij ook om de omvang van het zelfbestuur (autonomie, eigen beleidsvrijheid van eilandsbestuur) in relatie tot de bestuurskracht van de openbare lichamen, de werking van het (financieel) toezicht waaronder de verhouding tussen horizontaal en verticaal toezicht, de functie van de Algemene Rekenkamer en de (Nationale) Ombudsman en de democratische vertegenwoordiging.
2. Beschrijven van de ontwikkeling van de financiële verhoudingen en hoe de eilandelijke en Rijksuitgaven verlopen.
3. Vaststellen van de doeltreffendheid en effectiviteit van de deugdelijkheid van het bestuur van de openbare lichamen. Hierop heeft ook de uitvoering van de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) betrekking.

Deze drievoudige doelstelling is door de evaluatiecommissie uiteengelegd in een aantal hoofdvragen met toelichtende deelvragen. Onderstaand worden deze integraal opgenomen.

Hoofdvraag 1: Welke kwalitatieve en kwantitatieve criteria voor goed/deugdelijk bestuur kunnen toegepast worden?

Hoofdvraag 2: In welke mate is het bestuur van de openbare lichamen doeltreffend, deugdelijk en effectief?

Deelvragen bij hoofdvraag 2:

- a) In hoeverre zijn de bepalingen in de WolBES en FinBES doeltreffend en wat zijn de effecten van deze wetten in de praktijk? Ga hierbij in ieder geval in op de effectiviteit van de afwijkingen in de WolBES en FinBES ten opzichte van de Europees Nederlandse wetgeving voor gemeenten en of deze proportioneel ter waarborging van de deugdelijkheid van het bestuur zijn. Geef ook aan in welke mate de ter bevordering van deugdelijk bestuur opgenomen bepalingen in de WolBES en FinBES effectief in de praktijk zijn.

- b) Is de bestuurlijke inbedding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen ondersteunend geweest voor een goed bestuur dat toegesneden is op de specifieke situatie op deze eilanden? Ga hierbij in op het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, de geringe bevolkingsomvang en andere factoren die samenhangen met specifieke kenmerken van de eilanden. Geef aan in welke mate deze doorwerken in het functioneren van het bestuur en de wijze waarop dit de wettelijke taken en bevoegdheden beïnvloedt, mede in het licht van het subsidiariteitsbeginsel.
- c) Hoe heeft de scheiding van functies en bevoegdheden tussen eilandsraad en de eilandgedeputeerden in de praktijk gefunctioneerd en hoe heeft de gezaghebber zijn schakelfunctie als voorzitter van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege kunnen invullen

Hoofdvraag 3: Hoe is omgegaan met de bevoegdheden en taken van de verschillende bestuursorganen?

Deelvragen bij hoofdvraag 3:

- a) Is de toedeling en verdeling van bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen in Caribisch Nederland doelmatig en doeltreffend? Ga hierbij in op toezichthoudende organen, waaronder specifiek het College financieel toezicht. Welke financiële instrumenten dragen effectief bij aan het financieel inzicht van de eilanden en hoe verhoudt het verticale toezicht zich tot het horizontale toezicht? Ga ook in op de mate waarin de inrichting van de functie Rekenkamer en Ombudsman doeltreffend zijn, mede vanuit het licht van de kleinschaligheid en cultuur van de eilanden. Geef hierbij ook eventuele verschillen per eiland aan.
- b) In hoeverre laten de diverse toezichtinstrumenten differentiatie en graduele toepassing toe, mede in het licht van mogelijke verschillen tussen de drie eilanden in bestuurlijk vermogen?
- c) Hoe hebben de verhoudingen tussen de openbare lichamen en Europees Nederland alsmede tussen de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) zich ontwikkeld sinds 10-10-10? Ga hierbij in op de mogelijke knelpunten die zich daarbij voor doen en waardoor deze worden veroorzaakt.
- d) Is de verdeling van bevoegdheden en taken tussen het Rijk en de openbare lichamen en de werking daarvan in samenhang met de bestuurskracht (waarbij inbegrepen de mogelijkheden van het ambtelijk apparaat) op het eilandelijke niveau doelmatig en doeltreffend? Beantwoord de vraag per eiland.

Hoofdvraag 4: In welke mate voelen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich (democratisch) vertegenwoordigd in de verhouding met het Europees deel van Nederland en (door Nederland) in de verhouding met de landen Sint Maarten, Curaçao en Aruba?

Ga hierbij ook in op de mate waarin de eilanden in staat zijn tot een effectieve belangenvertegenwoordiging en in hoeverre de inwoners zich vertegenwoordigd voelen door de eilandelijke bestuursorganen. In de evaluatieopdracht is de commissie gevraagd over dit onderdeel afzonderlijk verslag te doen.

Hoofdvraag 5: Hoe is de ontwikkeling van de financiële verhoudingen en van de eilandelijke en Rijksuitgaven verlopen?

Deelvragen bij hoofdvraag 5:

- a) Hoe hebben de Rijksuitgaven en de eilandelijke uitgaven zich sinds 10 oktober 2010 ontwikkeld ten aanzien van de te onderscheiden taken? Dit zo mogelijk uitgesplitst per eiland. Ga hierbij ook in op verklaringen voor mogelijke verschillen en de feitelijke betekenis hiervan. Ga ook in op de vraag of er een verschil tussen de Rijksuitgaven en de eilandelijke uitgaven is en of er daarbij een verschil tussen structurele bekostiging en incidentele bekostiging is.
- b) Hoe werkt het op de specifieke uitkeringen uit de financiële verhoudingswet gebaseerde instrument van bijzondere uitkeringen?
- c) Wat is de invloed van het zogenaamde referentiekader op zowel de eilandelijke- als de Rijksuitgaven geweest?

2.1.1 Begripsafbakening: deugdelijk bestuur en bestuurskracht

Binnen het onderzoek spelen de begrippen deugdelijk bestuur en bestuurskracht een belangrijke rol. Beide begrippen zijn echter niet eenduidig binnen de wetenschap geconceptualiseerd. Voor het onderzoek bracht dit de noodzaak mee van te voren een kader aan de termen te geven. Door de onderzoekers is de volgende operationalisering gehanteerd.

Deugdelijk bestuur

Goed bestuur, deugdelijk bestuur, of good governance zijn theoretische concepten die door elkaar heen gebruikt worden en met elkaar gemeen hebben dat ze een bestuurspraktijk aanduiden die door de internationale democratie bevorderende gemeenschap als meest ideaal wordt beschouwd.[5] De onderzoekers hebben aansluiting gezocht bij een van de meest courante definities, namelijk die van de VN.[6] Binnen die definitie wordt een achttal criteria onderscheiden waaraan het bestuur moet voldoen wil het zich kwalificeren als ‘goed’. Onderstaand worden deze criteria opgesomd inclusief de toelichting die door de VN wordt gegeven:

- Rule of Law. Good governance requires fair legal frameworks that are enforced impartially. It also requires full protection of human rights, particularly those of minorities. Impartial enforcement of laws requires an independent judiciary and an impartial and incorruptible police force.
- Transparency means that decisions taken and their enforcement are done in a manner that follows rules and regulations. It also means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media.
- Accountability is a key requirement of good governance. Not only governmental institutions but also the private sector and civil society organizations must be accountable to the public and to

Noot 5 Working Paper No. 2012/30 Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. Rachel M. Gisselquist. United Nations University. http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11046.pdf

Noot 6 http://www.gdrc.org/u-gov/escap-governance.htm

their institutional stakeholders. Who is accountable to whom varies depending on whether decisions or actions taken are internal or external to an organization or institution. In general an organization or an institution is accountable to those who will be affected by its decisions or actions. Accountability cannot be enforced without transparency and the rule of law.

- Effectiveness and efficiency. Good governance means that processes and institutions produce results that meet the needs of society while making the best use of resources at their disposal. The concept of efficiency in the context of good governance also covers the sustainable use of natural resources and the protection of the environment.
- Participation by both men and women is a key cornerstone of good governance. Participation could be either direct or through legitimate intermediate institutions or representatives. It is important to point out that representative democracy does not necessarily mean that the concerns of the most vulnerable in society would be taken into consideration in decision making. Participation needs to be informed and organized. This means freedom of association and expression on the one hand and an organized civil society on the other hand.
- Consensus oriented. There are several actors and as many view points in a given society. Good governance requires mediation of the different interests in society to reach a broad consensus in society on what is in the best interest of the whole community and how this can be achieved. It also requires a broad and long-term perspective on what is needed for sustainable human development and how to achieve the goals of such development. This can only result from an understanding of the historical, cultural and social contexts of a given society or community.
- Responsiveness. Good governance requires that institutions and processes try to serve all stakeholders within a reasonable timeframe.
- Equity and inclusiveness. A society's well being depends on ensuring that all its members feel that they have a stake in it and do not feel excluded from the mainstream of society. This requires all groups, but particularly the most vulnerable, have opportunities to improve or maintain their well being.

Binnen het onderzoek worden bovenstaande beginselen gebruikt als toetsingskader voor de uitvoeringspraktijk (zie hoofdstuk 8). De enige uitzondering hierop vormt Effectiveness and efficiency. In afwijking op de interpretatie van de VN wordt door de onderzoekers aangesloten bij wat in Nederland onder effectiviteit en doelmatigheid wordt verstaan. Met effectiviteit wordt binnen het onderzoek bedoeld 'de mate waarin de voorgenomen doelen gerealiseerd zijn'. Onder doelmatigheid wordt hier verstaan 'de mate waarin de middelen waarmee de doelrealisatie wordt nagestreefd in verhouding staan tot de opbrengst'.

Bestuurskracht

'Bestuurskracht' is een relatief nieuw theoretisch concept dat als eerste in een onderzoek naar de effecten van herindeling door Van Toonen e.a. in 1998 werd gebruikt.[7] De genuanceerde en meer dimensionele benadering in dit onderzoek van het concept leek op voorhand niet eenvoudig toe te

Noot 7 Toonen, T., Dam, M. van, Glim, M &. Wallagh, G (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum

passen in de praktijk. Toch is het kwaliteitsdenken onder de vlag van bestuurskracht snel opgenomen in het jargon van bestuurders. De VNG vermoedt dat de populariteit van het begrip veroorzaakt wordt door zowel de aantrekkelijkheid van het begrip (niemand kan tégen bestuurskracht zijn) als de complexiteit.[8] De veelzijdigheid van het begrip maakt een eigen invulling, die op dat moment 'handig' is, mogelijk. De Groningse bestuurskundige Herweijer constateerde dat colleges van B&W, gemeenteraden en gemeentesecretarissen elk een andere visie hebben op actuele problemen in het lokale bestuur. Al deze spelers aarzelen echter niet om die problemen te betitelen als een tekort aan 'bestuurskracht', en wel als een tekort bij de ander. Oftewel, iedereen ervaart problemen anders, legt de oorzaak bij steeds andere spelers neer, maar allen gebruiken wel dezelfde verzamelterm: bestuurskracht. Geen wonder, aldus de VNG, dat de term uiteindelijk alleen maar meer vragen oproept.

Omdat ook bij bestuurskracht een eenduidige conceptualisering ontbrak is het begrip begrip nader uitgewerkt. Daarvoor werd aansluiting gezocht bij een recente studie van Kan et al. (2014).[9] Kan onderscheidt binnen het begrip bestuurskracht drie elementen:

1. Het vermogen afgewogen besluiten te nemen die mogen rekenen op instemming (naleving) van de eigen inwoners.
2. Het vermogen om de genomen besluiten tot doelmatige uitvoering te brengen.
3. Het vermogen om over deze publieke verantwoordelijkheden op heldere wijze verantwoording af te leggen.

Daarnaast wordt er door Kan et al. op gewezen dat bepaalde omstandigheden de grootte van de bestuurskracht beïnvloeden. In het bijzonder gaat het om de verhouding tussen taakzwaarte en hulpbronnen. Een grote taakzwaarte en veel hulpbronnen zijn een goede combinatie, evenals een kleine taakzwaarte en weinig hulpbronnen. Problematisch is de combinatie van grote taakzwaarte en weinig hulpbronnen; vergelijkenderwijs bezwijken zulke gemeenten/openbare lichamen onder hun last. Daartegen verkeert een gemeente/openbaar lichaam met een kleine taakzwaarte en veel hulpbronnen relatief gezien in een luxe positie. In de aangehaalde studie worden de elementen die relatieve verhouding tussen taakzwaarte en hulpbronnen bepalen met het volgende schema samengevat.

Taakzwaarte: • centrumvoorzieningen • beroep op sociale zekerheid
Hulpbronnen: • formatie in fte • formatie naar functieniveaus/opleidingsniveaus • algemene uitkering • specifieke uitkering • burgerkracht • samenwerkingskracht

Noot 8 Variatie in bestuurskracht Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking. Den Haag: VNG. Pagina 22 e.v.

Noot 9 Kan, J, van, Genugten, van M, Lunsing, R. & Herweijer, M. (2014) Verborgen krachten – Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten. Rotterdam: Erasmus Universiteit (in opdracht van het ministerie van BZK)

2.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek viel uiteen in drie fasen. In het vervolg van deze paragraaf wordt per fase en chronologisch het verloop van het onderzoek geschetst.

2.2.1 Fase 1: voorbereiding

Deskresearch

De eerste fase startte met het verrichten van een uitgebreid deskresearch. Binnen dit onderdeel werd kennis genomen van reeds eerder uitgevoerde (deel) evaluaties en-onderzoeken, beleidsnotities/circulaires, wet en regelgeving en overige officiële publicaties van de Staat. Ook werd wetenschappelijke literatuur over kleinschaligheid, insularisme en politieke cultuur geraadpleegd (zie bijlage 3 voor een totaal overzicht van geraadpleegde bronnen). Op basis van de geraadpleegde bronnen werden vervolgens drie stukken geproduceerd die ter becommentariëring aan de begeleidingscommissie werden voorgelegd. Het betrof:

- **Caribische context**. In dit document werden de bestuurskundige inzichten gebundeld over de invloed van kleinschaligheid en democratische cultuur op het openbaar bestuur. Dit stuk is opgenomen als hoofdstuk 3 van deze rapportage.
- **Institutioneel stelsel**. In dit document werd beschreven op welke manier het openbaar bestuur van de openbare lichamen is ingericht en op welke onderdelen die inrichting afwijkt van Nederlandse gemeenten. Deze notitie is gebruikt om de vragenlijsten op te baseren. De formele beschrijving van de afzonderlijke bestuursorganen (hoofdstuk 4) en de verhouding tussen Rijk en OL (hoofdstuk 5) is aan deze notitie ontleend.
- **Ontwikkeling van de financiën**. In dit document werd beschreven hoe de financiële verhoudingen van de eilandelijke en Rijksuitgaven zijn verlopen sinds 10 oktober 2010. Deze notitie is opgenomen als hoofdstuk 7 in deze rapportage.

Belevingsonderzoek 2015

Zoals aangegeven in de inleiding van dit rapport verrichtte het Sociaal Cultureel Planbureau voor de evaluatiecommissie Caribisch Nederland het onderzoek naar het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland. In dat kader liet zij door CurConsult een belevingsonderzoek 2015 afnemen onder een representatieve steekproef van in totaal 750 inwoners op de drie eilanden. Van de in totaal 53 enquêtevragen hadden er 10 betrekking op nieuwe bestuurlijke structuur (zie bijlage 5 voor de gebruikte vragenlijst). De 10 vragen werden door DSP-groep aangeleverd en waren grotendeels overgenomen uit langlopende Nederlandse monitoringsonderzoeken van het COP en de Eurobarometer. De keuze om aan te sluiten bij bestaand onderzoek werd gemotiveerd doordat daarmee de uitkomsten van de enquête in Caribisch Nederland konden worden vergeleken met de uitkomsten in Europees Nederland. Het belevingsonderzoek 2015 werd afgenomen in de periode 7 tot en met 21 april 2015.

2.2.2 Fase 2: toetsen van de werking van de organisatie van het openbaar bestuur

Binnen het onderzoek is in de tweede fase veldwerk verricht op alle drie de eilanden en heeft analyse plaatsgevonden van registratiegegevens van de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Hierna te noemen: Cft).

Semi gestructureerde interviews

Binnen het onderzoek hebben interviews plaatsgevonden met ruim 100 respondenten. In bijlage 4 is het overzicht van alle geïnterviewden opgenomen. De interviews waren semigestructureerd van opzet. Voor het benaderen van de respondenten op de eilanden is gebruik gemaakt van secretariële ondersteuning door het op Curaçao gevestigde Caribbean Legacy. Deze plande niet alleen op de eilanden de interviews in, maar leverde ook per eiland een lokaal contactpersoon waartoe onderzoekers zich ter plaatse konden wenden als zich vragen voordeden.

Naast de van te voren ingeplande interviews vond ook een aantal interviews plaats met personen die zich tijdens het veldwerk zelf hadden gemeld bij de onderzoekers.

Voor de respondenten met wie het gesprek van te voren was ingepland, werden aparte onderwerp lijsten opgesteld. Het verloop van de interviews was echter niet gebonden aan de volgorde van de onderwerpen. Binnen het onderzoek werden voor de volgende respondentgroepen aparte itemlijsten opgesteld:

1. Gezaghebber
2. Eilandsraad(sleden)
3. Bestuurscollege
4. Eilandsecretaris
5. Directeuren/diensthoofden Openbaar Lichaam
6. KvK/bedrijfsleven
7. (oud)Rijksvertegenwoordiger/Senior adviseur Rijksvertegenwoordiger/directeur RCN
8. Liaisons/diensthoofden
9. Wetenschappers/deskundigen
10. Directeur/Beleidsmedewerker Koninkrijksrelaties
11. Departementale coördinatoren

Van ieder interview werd een verslag gemaakt voor intern gebruik. Van een aantal interviews werd een extern verslag gemaakt dat ter accordering aan de betreffende respondent werd overlegd. Slechts in een beperkt aantal gevallen hebben de respondenten gelegenheid gezien te reageren op het (herhaalde) verzoek tot vaststellen van het verslag.

Analyse registratiegegevens Rijksvertegenwoordiger en College financieel toezicht

Binnen het stelsel van hoger toezicht oefenen de Rijksvertegenwoordiger en het Cft een aantal belangrijke bevoegdheden uit. Om na te gaan in hoeverre van deze bevoegdheden gebruik is gemaakt, werd bij beide bestuursorganen een overzicht opgevraagd uit hun interne administratie. Het ging om onderstaande gegevens.

Administratie Cft (items voor de gehele periode 101010 – heden, uitgesplitst naar jaar en eiland)

Item	Wijze van raten	Toelichting
Verleende toestemming of weigering door MinBZK aan deelname privaatrechtelijke rechtspersonen	Aantal ja en nee	Artikel 9 FinBES. CfT adviseert over deze deelnames
Goedkeuring verleend of geweigerd door MinBZK (her)benoeming van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Aantal ja en nee	Artikel 9 FinbES
Goedkeuring verleend of geweigerd door MinBZK van vervreemding van bezittingen openbaar lichaam	Aantal ja en nee	Artikel 10 FinBES
Renteloze leningen	Aantal en grootte	Artikel 11 FinBES
Goedkeuring verleend of geweigerd door MinBZK aan begroting	Aantal ja en nee	Artikel 19 FinBES
Negatief advies CfT inzake de ontwerp begroting	Aantal	Artikel 17 en 19 FinBES
Deadline begroting gehaald?	Aantal ja en nee	
Deadlines jaarrekening gehaald?	Aantal ja en nee	Artikel 28 en 31 FinBES
Deadlines jaarverslag gehaald?	Aantal ja en nee	Artikel 28 FinBES
Uitgevoerd onderzoek naar beheer in inrichting financiële organisatie OL-en	Aantal en toedracht	34 FinBES
Ondanks het goedkeuren van de begroting en besluiten tot wijzigen daarvan kan de minister begrotingen of begrotings-artikelen aanwijzen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat hij daarmee heeft ingestemd	Aantal en toedracht	35 FinBES

Administratie Rijksvertegenwoordiger (items voor de gehele periode 101010 – heden, uitgesplitst naar jaar en eiland)

Item	Wijze van raten	Toelichting
Verlenen of onthouden goedkeuring Rijksvertegenwoordiger aan eilandsverordening	Aantal ja en nee	217 WolBES
Voordracht tot vernietiging besluit of niet-schriftelijke beslissing eilandsraad wegens strijd met de wet	Aantal en toedracht	220 WolBES
In plaats treden bij taakverwaarlozing door RV	Aantal toedracht	231 WolBES
Verlenen van goedkeuring eilandsverordening voor het bekleden van onverenigbare functies door leden eilandsraad	Aantal en toedracht	14 WolBES
Verlenen van ontheffing van onverenigbare rollen leden eilandsraad	Aantal en toedracht	16 WolBES
Verlenen van ontheffing voor gezaghebber maximaal drie maanden buiten het eiland te verblijven	Aantal en toedracht	85 WolBES
Verlenen of onthouden goedkeuring aan de besluiten inzake benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren van de bestuurscolleges van de openbare lichamen	Aantal ja en nee	168 WolBES

Inloopmomenten

Ten behoeve van het onderzoek werden op alle drie de eilanden verschillende inloopmomenten georganiseerd waar eenieder alles naar voren kon brengen wat hij/zij van belang achtte voor de evaluatie. De inloopmomenten werden gezamenlijk met het SCP gedaan. Door de onderzoekers zijn op Saba deze inloopmomenten bijgewoond. Op de andere eilanden woonde alleen het SCP de momenten bij. De onderzoekers van SCP hebben DSP-groep naderhand de informatie verstrekt van de inloopmomenten die van belang kon zijn voor de deelevaluatie van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland.

Reacties via de website

De evaluatiecommissie Caribisch Nederland heeft gedurende de looptijd van de evaluatie een website gehad. Op deze website konden bezoekers berichten posten of via een antwoordformulier berichten mailen aan de commissie. Deze berichten zijn als secundaire schriftelijke bronnen betrokken in het onderzoek.

2.2.3 Fase 3: Verslaglegging onderzoeksresultaten

Na afronding van het veldwerk in Caribisch Nederland werden in Europees Nederland nog interviews gehouden met de Caribische coördinatoren van de meeste departementen, een oud Rijksvertegenwoordiger, ambtelijke ondersteuning van de (oud) Rijksvertegenwoordiger en diverse functies binnen de directie Koninkrijksrelaties. Vervolgens werd de verzamelde informatie geanalyseerd en een eerste concept-eindrapport geschreven. Dit eerste concept werd door de begeleidingscommissie becommentarieerd. Op basis van dit commentaar werd een tweede concept opgesteld dat wederom becommentarieerd werd door de begeleidingscommissie en de evaluatiecommissie. Op basis van dit commentaar is dit eindrapport opgesteld.

2.3 Reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek kent enkele beperkingen die van invloed kunnen zijn op de reikwijdte van de bevindingen. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat het onderzoek feitelijk het karakter draagt van een momentopname. Weliswaar was ten tijde van het veldwerk bijna vijf jaar verstreken sinds de eilanden de status van openbaar lichaam kregen, maar het onderzoek laat ook duidelijk zien dat nog veel in ontwikkeling is. Hoe de nieuwe bestuurlijke structuur functioneert als alle ontwikkelingen zijn afgerond kan niet worden gezegd. Wel kan worden bepaald hoe de nieuwe bestuurlijke structuur tot op heden heeft gefunctioneerd en welke lessen daaruit te destilleren zijn.

In de tweede plaats moet worden gewezen op het onderzoeksdesign en de daarmee samenhangende validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hoewel het aantal onderzoeken over Caribisch Nederland in vergelijking tot een willekeurige gemeente in Europees Nederland ongekend groot is, is de primaire informatiehuishouding van de openbare lichamen juist geringer. Dat wil zeggen dat veel statistische basisgegevens die in Europees Nederland standaard beschikbaar zijn, ontbreken voor de eilanden. Ook wordt over het algemeen binnen het bestuur en het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen minder uitgebreid en systematisch dossier gevormd en gearchiveerd dan in Nederland.

Als gevolg daarvan konden vaak geen kwantitatieve gegevens in het onderzoek worden betrokken en moest relatief zwaar worden geleund op de mondelinge informatie die in interviews aan de onderzoekers werd verstrekt. Het feit echter dat onder de respondenten bij de meeste onderwerpen een hoge mate van consensus bestond, verschaft wel een indicatie dat de uitkomsten van het onderzoek breed worden herkend. Harde uitspraken in de zin dat causale verbanden kunnen worden aangetoond of dat de effectiviteit van bepaalde voorzieningen onomstotelijk kon worden bewezen, konden echter niet worden geformuleerd.

In de derde plaats moet worden vermeld dat binnen het onderzoek vooral gefocust is op datgene wat voor verbetering vatbaar is. Deze focus werd niet doelbewust door de onderzoekers gelegd maar was het resultaat van het feit dat veel respondenten het onderzoek hebben benut om aandachtspunten te benoemen. De intentie van die focus was doorgaans positief gemotiveerd en bedoeld om bij te dragen aan verdere verbetering van de situatie op de eilanden. Het gevolg is echter wel dat het onderzoek wellicht aan datgene wat goed gaat minder aandacht besteedt. Die eenzijdigheid is verder vergroot doordat het onderzoek niet vergelijkend van aard is geweest. Dat wil zeggen dat niet gekeken is naar de bestuurspraktijk van vergelijke entiteiten in het Caribisch gebied of in Nederland. De vraag of het openbaar bestuur in Caribisch Nederland voldoet aan de beginselen van deugdelijk bestuur is tenslotte een geheel andere dan de vraag of de kwaliteit van het openbaar bestuur in Caribisch Nederland voldoet aan de verwachtingen die men op grond van de gegeven omstandigheden mag koesteren. De eilanden zijn in verhouding tot Europees Nederlandse gemeenten bijzonder klein. Bovendien was met veel taken, waar ze sinds 10 oktober 2010 voor gesteld staan, vaak minder ervaring. Dat roept de vraag op wat dan redelijkerwijs verwacht mag worden van een openbaar lichaam. Hoewel deze vraag niet beantwoord is binnen dit onderzoek, wordt in hoofdstuk 3 wel stilgestaan bij de bijzondere context van de eilanden. In paragraaf 8.2 getracht wordt bovendien de bestuurspraktijk van Caribisch Nederland schetsmatig gerelateerd aan deze bijzondere omstandigheden.

In de vierde plaats moet worden gewezen op de wijze waarop binnen dit rapport gerapporteerd wordt over de drie eilanden afzonderlijk. Hoewel de onderzoeksvragen aanleiding kunnen geven voor een nadere uitsplitsing van de resultaten per eiland is dit in veel gevallen niet gebeurd. De reden hiervoor is dat binnen het onderzoek de garantie afgegeven moest worden dat informatie in het rapport niet op personen herleidbaar zou zijn. Zou echter per eiland worden gerapporteerd dan kon in veel gevallen niet aan die voorwaarde worden voldaan of hadden de resultaten zo algemeen verwoord moeten worden dat het rapport aan bruikbaarheid zou inboeten. Het niet uitsplitsen naar eiland doet overigens naar het oordeel van de onderzoekers geen onrecht aan de eilanden. De conclusies voor het onderzoek zijn namelijk – enkele accentverschillen daargelaten - voor alle eilanden gelijk. Om de accentverschillen tussen de eilanden te belichten zijn aan het eind van de hoofdstukken 4, 5 en 6 aparte paragrafen opgenomen waarin de eilanden apart worden beschreven.

Samenhangend met het voorgaande punt is het tot slot nog van belang te vermelden dat er – met uitzondering van de bestuurlijke en ambtelijke eindverantwoordelijken – überhaupt niet naar namen van respondenten wordt verwezen. Dat wil zeggen dat bij het gebruik van citaten of andere informatie uit interviews in beginsel niet uit de tekst kan worden afgeleid wie de uitspraak gedaan heeft of de informatie verstrekte. Wel worden diverse respondentgroepen onderscheiden zoals de gedeputeerden, de eilandsraadsleden, het ambtelijk apparaat etc.

3 Caribische context

De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland kan niet goed losgezien worden van de voorgeschiedenis en de bijzondere bestuurlijke context van de eilanden. In dit hoofdstuk wordt daarom aandacht besteed aan beide onderwerpen.

3.1 Voorgeschiedenis

Sinds 10 oktober 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. Deze bestuurlijke integratie is het rechtstreekse gevolg van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen dat al vanaf zijn ontstaan in 1954 als staatsverband moeilijk bestuurbaar bleek. Aanvankelijk bestonden de Nederlandse Antillen uit de eilandgebieden Aruba, Curaçao, Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten maar het gebrek aan maatschappelijke en culturele samenhang tussen de eilanden zorgde er van meet af aan voor dat een gemeenschappelijke Antilliaanse identiteit ontbrak. Veeleer was sprake van twee 'Antilliaanse identiteiten', een 'bovenwinds' en een 'benedenwinds'. Wat ook ontbrak was een gemeenschappelijke visie over hoe gezamenlijk de Nederlandse Antillen te besturen. In plaats daarvan bestond een naar binnengebrachte insulaire mentaliteit die ervoor zorgde dat politici er sterk naar neigden het belang van het eiland van herkomst voorop te stellen.

Bovendien werd op de meeste eilanden de Nederlandse Antillen primair beleefd als een Curaçaose aangelegenheid. Vooral Aruba ervoer het Antilliaanse staatsverband als last die de Arubaanse zaakbehartiging belemmerde waardoor zij met name vanaf de jaren zeventig openlijk een autonome status voor het eiland in het Koninkrijk begon te bepleiten. Na jarenlange onderhandelingen verkreeg Aruba in 1986 deze felbegeerde status aparte.

Voor Nederland was de status in beginsel een tussenfase die moest uitmonden in de volledige onafhankelijkheid van het eiland. Toen die optie in de loop van de jaren negentig niet meer realistisch bleek en de bestuurlijke problemen van de Nederlandse Antillen begonnen te escaleren startte men gesprekken met de resterende eilanden van de Nederlandse Antillen over mogelijk nieuwe staatkundige verhoudingen in het Caribische deel van het Koninkrijk. Deze besprekingen werden geflankeerd door de consultatie van de bevolking van de Antilliaanse eilanden. Uit de referenda – die plaatsvonden tussen 2000 en 2005 – werd duidelijk dat de bevolking van Sint Maarten en van Curaçao een status als autonoom land binnen het Koninkrijk ambieerden. De bevolking van Bonaire en van Saba spraken zich uit voor een directe band met Nederland, terwijl de bevolking van Sint Eustatius bij meerderheid de continuering van het Nederlands-Antilliaans staatsverband verkoos.

Op 22 oktober 2005 werd een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf afzonderlijke eilanden. Dit akkoord vormde het startpunt voor de verdere

uitwerking van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de West. Op 10 oktober 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome Landen binnen het Koninkrijk terwijl Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbaar lichamen in het staatsbestel van Nederland werden opgenomen. Vanaf die datum valt binnen Nederland een onderscheid te maken tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Een onderscheid dat niet alleen in naam wordt gesymboliseerd door de bijna 8.000 kilometer Atlantische oceaan maar dat ook gelegen is in de bestuurlijke context van de eilanden.

3.2 Bestuurlijke context

Het openbaar bestuur in Caribische Nederland kent een aantal bijzondere uitdagingen dat in Europees Nederland minder speelt. Deze uitdagingen hangen deels samen met de kleinschaligheid[10] van de eilanden en deels met een aantal unieke maatschappelijke karakteristieken van de entiteiten in de West.

Een eerste factor die van betekenis is voor de kwaliteit van het openbaar bestuur betreft de kwaliteit van het overheidspersoneel. Als gevolg van de kleinschaligheid is de rekruteringsgrond op de eilanden relatief beperkt waardoor personen ambtelijke posities verkrijgen die hen in Nederland, gezien hun opleiding en ervaring, niet snel zouden toevallen. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de output van het openbaar bestuur. Met name bij het invullen van gespecialiseerde functies speelt dit probleem op grote schaal (Mortel et. al. 2015).

Een tweede factor die samenhangt met de kleinschaligheid betreft bevoegdhedenconcentratie. Dat wil zeggen dat het aantal taken dat belegd is bij een overheidsfunctie even groot is als in Europees Nederland maar het aantal personen dat invulling geeft aan die functie kleiner is (Nauta, 2011). Dit speelt onder meer bij de eilandsraad en het bestuurscollege, maar ook op ambtelijk niveau. Naar Nederlandse gemeente maatstaven zou, gelet op bevolkingsgrootte, een flink hoger aantal eilandsraadsleden (en -gedeputeerden) zijn voorgeschreven.[11] Als gevolg van deze taak- en bevoegdhedenconcentratie moeten deze functionarissen feitelijk aan hogere kwalificatie-eisen voldoen willen zij eenzelfde output kunnen realiseren als hun Europees Nederlandse ambtsgenoten. Vanwege de voornoemde beperkte rekruteringsgrond voor dergelijke functionarissen is het erg moeilijk aan die eis te voldoen. Aan het aantrekken van personeel van buiten de (eilands)grenzen kleven nadelen. Vaak ontbreekt het aan kennis en gevoel voor de lokale situatie. Bovendien zijn externen vaak niet geneigd voor de rest van hun leven te blijven en hanteert Den Haag voor zijn eigen personeel doorgaans uitzendperiodes van slechts enkele jaren. Met hun vertrek verdwijnt vaak veel van de opgebouwde kennis van het eiland.

Noot 10 Kleinschaligheid is overigens geen uniek Caribisch verschijnsel. In zekere zin kunnen verschillende uitdagingen van Caribisch Nederland teruggevonden worden in kleine (ei)landelijke gemeentes in Europees Nederland.
Noot 11 Zou de gemeentelijke norm voor de openbare lichamen worden toegepast dan heeft Bonaire zeventien raadsleden in plaats van negen en vijf gedeputeerden in plaats van de huidige drie. Voor Statia komt het aantal raadsleden op elf in plaats van de huidige vijf en het aantal gedeputeerden blijft gelijk. Op Saba zou het aantal raadsleden negen bedragen in plaats van de huidige vijf. Het aantal van twee gedeputeerden is niet lager dan de Nederlandse norm.

Een derde factor die van invloed kan zijn op de kwaliteit van het openbaar bestuur betreft de geringe afstand tussen bestuurders en bevolking als gevolg van de overlap van sociale en professionele rollen (Oostindie & Sutton, 2006). Door het geringe aantal inwoners van de eilanden is de maatschappij veel minder anoniem van karakter dan in Europees Nederland. Dat wil zeggen dat de personen die invulling geven aan functies binnen het openbaar bestuur vaak ook persoonlijke relaties onderhouden met degenen op wie de dienstverlening van het openbaar bestuur zich richt.[12] Het voordeel is dat burgers vormen van directe democratie kunnen benutten die in Europees Nederland minder voor handen zijn maar het nadeel is dat bestuurders onder druk kunnen worden gezet of zich onder druk gezet voelen om oneigenlijke argumenten mee te laten wegen in hun besluiten. Dat kan zijn dat bestuurders – indachtig de volgende verkiezingen – bepaalde bevolkingsgroepen die traditiegetrouw electorale steun verlenen bevoorrechten of dat leden van de volksvertegenwoordiger de uitvoerende macht niet ter verantwoording willen roepen, omdat zij menen dat ze in de toekomst afhankelijk zijn van een of meer personen in het bestuurscollege. Deze sociale component van kleinschaligheid draagt bij aan wat in de literatuur wordt aangeduid met de term ‘politiek patronage’.

Een vierde factor – die overigens niet zo zeer door de kleinschaligheid wordt bepaald - betreft de politieke cultuur. Politieke cultuur is een theoretisch concept dat wordt gebruikt om de gedragingen van bestuurders te verklaren vanuit de oriëntatie van de bevolking op de politiek. Dat wil zeggen: politieke leiders zijn voor het behoud van hun positie afhankelijk van electorale steun en dienen te handelen naar de normen die in het sociale verkeer van de betreffende samenleving algemeen aanvaard zijn. Voor zover die normen gecodificeerd zijn in het institutionele stelsel van de bestuurlijke entiteit ligt consequente opvolging van de voorschriften en taken in de rede. Wanneer echter binnen de samenleving waarop het stelsel betrekking heeft andere normen dominant zijn dan ontstaat het risico dat ambtsdragers niet handelen volgens (de geest van) de wet. In diverse studies wordt er op gewezen dat de politieke cultuur van Caribische rijksdelen afwijkt van die in Europees Nederland. Een typerend aspect daarvan is – wat door Hofstede wordt aangeduid als – de acceptatie van grote machtsongelijkheid binnen de samenleving en de geneigdheid risico’s te vermijden.[13] In zogenaamde *high-power societies* zijn ongelijkheid van macht en welvaart cultureel geaccepteerd en is sociale mobiliteit tegennatuurlijk. De karakteristieken van dergelijke samenlevingen stimuleren patronage op twee manieren. In de eerste plaats zorgt de angst voor autoriteit ervoor dat ondergeschikten niet geneigd zijn leidinggevenden te vragen rekenschap af te

Noot 12 Ook Nederlandse ambtsdragers onderhouden persoonlijke relaties met degene op wie hun dienstverlening zich richt. Omdat de meeste Nederlandse gemeentes veel meer inwoners tellen dan de eilanden van Caribisch Nederland, is in relatieve zin deze persoonlijke relatie van minder grote betekenis. Een bestuurder van een gemeente met 50.000 inwoners die 500 inwoners persoonlijk kent onderhoudt tenslotte maar met 1% van de bevolking een persoonlijke band. Een bestuurder van Saba die 500 inwoners kent onderhoudt met 50% van de bevolking een band.

Noot 13 Cultuur als determinant van (politiek) gedrag is binnen de wetenschap uitvoerig geconceptualiseerd (Getz & Volkema, 2001; Hofstede & McCrae, 2004; Licht, Goldschmidt, & Schwartz, 2003; Pillay, 2008). Van alle empirisch getoetste modellen levert die van Hofstede (1984) de sterkste samenhang tussen politieke cultuur en goed bestuur op. Het model beschrijft een vijftal dimensies waarop nationale samenlevingen onderling verschillen. Deze dimensies zijn: individualisme versus collectivisme, machtsafstand, onzekerheidsvermijding, masculiniteit versus feminiteit en oriëntatie in de tijd. Op basis van empirische toetsing blijken machtsafstand en onzekerheidsvermijding in zeer sterke mate samen te hangen met de prevalentie van patronage (Getz & Volkema, 2001; Welzel, 2009): hoe groter de machtsongelijkheid en hoe sterker binnen een samenleving onzekerheid wordt vermeden des te groter de kans dat politieke patronage zich manifesteert.

leggen voor hun daden (Welzel & Inglehart, 2008). Als gevolg daarvan wordt de pakkans bij het plegen van (ambtelijke) vergrijpen gereduceerd. In de tweede plaats, en meer fundamenteel, wordt in machtsongelijke samenlevingen bestuurders een gedragsnorm verschaft te handelen naar eigen inzicht, daarbij zo nodig regels overtredend (Jahan & Shahan, 2008; Pillay, 2008). Hoewel niet specifiek onderzoek is gedaan naar Caribisch Nederland wordt op basis van onderzoek op Curaçao een indicatie verkregen dat machtsongelijkheid als fenomeen in Caribisch Nederland aanzienlijk meer maatschappelijk geaccepteerd is dan in Europees Nederland (Nauta 2011b).

Onzekerheidsvermijding wordt bepaald door de mate waarin samenlevingen de voorkeur geven aan stabiliteit en de mate waarin verzet is tegen risico's, afwijkingen en veranderingen. In onzekerheidsvermijdende samenlevingen zoeken personen stabiliteit in datgene wat bekend is. Niet zo zeer de vatbaarheid voor maar de continuïteit van politieke patronage wordt door deze culturele oriëntatie bepaald. Als eenmaal een patron-client relatie is ontstaan dan neigt deze ernaar zich te bestendigen omdat het ontbinden van de patronagebanden tot onzekerheid leidt (Shleifer & Vishny, 1993). In economisch zware tijden nemen onzekerheden exponentieel toe en de druk om te participeren in patronagerelaties zal navenant groeien. Oostindie & Sutton (2006) geven in hun 'Small scale and quality of governance' aan dat een dergelijke geneigdheid ook in de Caribische rijksdelen aanwezig geacht mag worden.

De sociaaleconomische situatie op de eilanden is een vijfde factor die het voornoemde risico op aantasting van goed bestuur versterkt. In Caribisch Nederland is – naar Europees Nederlandse maatstaven – het welvaarts- en opleidingsniveau relatief laag. Armoede zorgt voor afhankelijkheid. Politici voelen als gevolg hiervan de druk om overheidsdiensten in te zetten als ruilmiddel voor electorale steun. In de tweede plaats beïnvloedt armoede de politieke oriëntatie van de samenleving. Het leven van een relatief groot deel van de bevolking in de West wordt gekenmerkt door materiële gebreken. Hoge democratische idealen staan in de Maslov-piramide een stuk lager dan materiële behoeftebevrediging waardoor het begrijpelijk wordt dat burgers geen bezwaar hebben wanneer zij hun politieke steun kunnen ruilen voor een financiële bijdrage aan het huishouden of zelf een betaald baantje binnen de openbare dienst. Dat het algemeen belang en daarmee op termijn het individu ook benadeeld wordt, is een erg abstract idee dat bovendien een voldoende opleidingsniveau van de kiezers veronderstelt. Aan die voorwaarde wordt op de eilanden lang niet altijd voldaan.

4 Functioneren nieuwe bestuurlijke structuur: lokaal bestuur

In dit hoofdstuk worden de opzet en het functioneren van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland besproken. Daarbij ligt de focus op het lokaal bestuur. Dit hoofdstuk valt uiteen in twee delen. In het eerste deel worden de afzonderlijke bestuursorganen, die tezamen de bestuurlijke structuur vormen, beschreven. Deze beschrijving heeft zowel betrekking op de formele wettelijke taakstelling als op de wijze waarop de bestuursorganen daar in de praktijk invulling aan geven. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt het bestuurlijke stelsel dat is opgebouwd uit de afzonderlijke bestuursorganen integraal en in onderlinge samenhang beschreven, zodat inzicht wordt gekregen in de opzet en het feitelijke functioneren van het systeem van checks-and-balances. Met deze beschrijving wordt deels antwoord gegeven op de volgende hoofdvragen van de evaluatie:

Hoofdvraag 2: In welke mate is het bestuur van de openbare lichamen doeltreffend, deugdelijk en effectief?

Hoofdvraag 3: Hoe is omgegaan met de bevoegdheden en taken van de verschillende bestuursorganen?

Voorafgaand aan de beschrijving van het functioneren van de nieuwe bestuurlijke structuur wijzen de auteurs erop dat bij de beschrijving vooral aandacht is geweest voor datgene wat voor verbetering vatbaar is. Dat is geen bewuste keuze geweest, maar het gevolg van het feit dat de meeste respondenten geneigd waren een bijdrage te leveren aan het (verder) verbeteren van de situatie op de eilanden. Die – op zich positieve – instelling had echter tot gevolg dat het accent in de gesprekken vaak kwam te liggen bij wat niet goed gaat. Of zoals een respondent na afloop van het interview opmerkte: ‘Lang niet alles gaat slecht. Maar vanuit onze betrokkenheid voor het onderwerp noemen we juist deze onderwerpen.’

4.1 Afzonderlijke bestuursorganen

In deze paragraaf worden de bestuursorganen die tezamen de nieuwe bestuurlijke structuur vormen, besproken. Voor een goed begrip van deze organen is het echter nuttig de nieuwe bestuurlijke structuur en de achterliggende keuzes eerst kort op hoofdlijnen te schetsen. Deze paragraaf begint daarom met een dergelijke schets.

4.1.1 De nieuwe bestuurlijke structuur op hoofdlijnen

De eilanden verkregen op 10 oktober 2010 de status van openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet.[14] Hun bestuurlijke inrichting en de verhouding tot het Rijk zijn geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met de rechtspersoon van openbaar lichaam is gekozen voor de vorm van decentraal bestuur die de Raad van State adviseerde. [15] Uitgangspunt in zijn advies was dat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba democratische rechtsgemeenschappen vormen, die de noodzakelijke bevoegdheden moesten krijgen om hun eigen aangelegenheden zelf te regelen "voor zover zij over voldoende bestuurskracht beschikken om dat op een verantwoorde wijze te doen".

Niet alleen bij de keuze voor het openbaar lichaam als publiekrechtelijke rechtspersoon heeft de wetgever het advies van de Raad gevolgd, ook in zijn besluit de openbare lichamen vorm te geven naar analogie van de Gemeentewet volgde hij het advies van het hoogste adviesorgaan van de Nederlandse regering. In zijn advies over het wetvoorstel van de WolBES merkt de Raad van State in 2009 dan ook instemmend op:[16]

“De Gemeentewet vormt een beproefd model voor de vormgeving van lokale autonomie; die wet kan dan ook, zo meent de Raad, gelden als ijkpunt voor de inrichting van de openbare lichamen, zoals in het voorliggende wetsvoorstel ook is gebeurd.”

Wel wees de Raad er in datzelfde advies op dat de inrichting als openbaar lichaam zonder wijziging van de Grondwet slechts tijdelijk kan zijn, onder meer omdat de grondwettelijke democratische waarborgen voor gemeenten niet van toepassing zijn op de openbare lichamen.[17] Bovendien, zo betoogt de Raad, kan “door zo'n wijziging […] elk misverstand en elke onduidelijkheid over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als democratisch verankerde territoriale leefgemeenschappen niet zijnde gemeenten, worden weggenomen.”

In reactie op deze uitlating benadrukte de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties destijds dat niet op voorhand kon worden bepaald of de positie van openbaar lichaam tijdelijk was. Wel onderschreef hij de noodzaak tot een Grondwetswijziging, opdat de grondwettelijke

Noot 14 Artikel 134 luidt: ”1.Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld and opgeheven. 2.De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend. 3.De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Noot 15 Voorlichting van 18 september 2006

Noot 16 Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr 4

Noot 17 Zo is voor gemeenten en provincies bijvoorbeeld zowel wettelijk (in de Gemeente- en Provinciewet) als grondwettelijk (art. 125 GW) bepaald dat vergaderingen van gemeenteraden en Provinciale Staten in beginsel openbaar zijn. In de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de openbaarheid van eilandsraadsvergaderingen alleen wettelijk (in de WolBES) geregeld.

waarborgen die ook voor gemeenten gelden overeenkomstig van toepassing zouden worden verklaard op het bestuur van de eilanden.

Hoewel de Gemeentewet als blauwdruk heeft gediend, zijn niet alle bepalingen daaruit overgenomen in de WolBES. Door de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang van de eilanden, en de grote afstand tot het Europese deel van Nederland had indeling in een bestaande of nieuwe provincie volgens de wetgever geen meerwaarde. Bovendien moest het mogelijk zijn - omdat de eilanden zich in verschillende opzichten sterk onderscheidden van het Europese deel van Nederland - om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels vast te stellen die zijn toegesneden op de specifieke situatie op deze eilanden en die dus anders kunnen zijn dan de in het Europese deel van Nederland geldende regels. De WolBES verschilt zodoende op een aantal punten van de Gemeentewet. De meeste daarvan komen - volgens de Raad van State - neer op een beperking van de beleidsruimte van eilandbesturen.[18] Blijkens de Memorie van Toelichting op de WolBES worden de verschillen vooral gemotiveerd doordat de kleinschaligheid van de eilanden de noodzaak met zich meebrengt voor extra waarborgen voor goed bestuur.

Ondanks de verschillen springen vooral de overeenkomsten in het oog en functioneren de openbare lichamen in bestuurlijke zin grotendeels als gemeentes. (In paragraaf 4.3 wordt in detail ingegaan op de verschillen en achterliggende motivering daarvoor.) Zo bestieren de openbare lichamen hun eigen huishouding (136 WolBES eerste lid), maar evenals geldt voor de gemeente kan regeling en bestuur van de eilandgebieden worden gevorderd (136 WolBES tweede lid).[19]

De bevolking wordt vertegenwoordigd door de eilandsraad en bestuurd door een bestuurscollege bestaande uit de gezaghebber (in Nederland: burgemeester) en eilandgedeputeerden (in Nederland: wethouders). De gezaghebber is voorzitter van beide bestuursorganen en functioneert ook zelf als eenhoofdig bestuursorgaan met eigen bevoegdheden. In die hoedanigheid heeft hij ook taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid. In zijn rol als bewaker van de juridische kwaliteit van beslissingen van het openbaar lichaam is het zijn taak te voorkomen dat het openbaar lichaam besluiten neemt die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. Als dat toch gebeurt rust op hem de plicht om door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger, een dergelijk besluit ter kennis te brengen van de minister wiens regelgeving in het geding is. Het is de minister die de bevoegdheid heeft besluiten te schorsen of te vernietigen.

In het stelsel van Caribisch Nederland is de rechterlijke macht onafhankelijk, maar bestaat – naar analogie van Europees Nederland – in de wetgeving geen strikte scheiding tussen uitvoerders en opstellers van de regels. Wel is met de invoering van de WolBES het politiek dualisme geïntroduceerd zoals dat binnen de Nederlandse gemeenten geldt waardoor een formele ontvlechting heeft plaatsgevonden tussen de eilandsraad en het bestuurscollege.

Noot 18 Advies W04.08.0524/

Noot 19 Met deze bepaling is medebewind wettelijk verankerd. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. Zo moet een gemeente bijvoorbeeld meehelpen aan de uitvoer van de wet op de sociale zekerheid als een persoon daar volgens de rijksoverheid voor in aanmerking komt. Medebewind staat tegenover autonomie.

Blijkens artikel 168 WolBES is de dagelijks bestuur primair belegd bij het bestuurscollege. De regelgevende/verordenende macht berust daarentegen primair bij de eilandsraad. In artikel 152 is namelijk bepaald dat: ‘de eilandsraad […] de eilandsverordeningen [maakt] die hij in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt.’[20]

In het bestuurlijke stelsel van de openbare lichamen wordt het bestuurscollege primair gecontroleerd door de eilandsraad. De eilandsraad heeft daarvoor niet alleen diverse bevoegdheden en instrumenten tot zijn beschikking die zijn neergelegd in de WolBES en de FinBES. Hij kan ook –althans op papier- de gezamenlijke rekenkamer verzoeken onafhankelijk onderzoek te doen naar de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid van het bestuurscollege. Tevens kan de eilandsraad gebruik maken van onderzoeken die de gezamenlijke rekenkamer op eigen initiatief heeft verricht. De eilandsraad geniet eigen ambtelijke ondersteuning in de vorm van een griffie.

De taakstelling van de eilandsraad betekent een belangrijke verandering ten opzichte van de periode van vóór 10 oktober 2010. Ten tijde van de Nederlandse Antillen was nog sprake van politiek monisme. Dat wil zeggen: gedeputeerden waren tevens lid van de eilandsraad en als gevolg daarvan kon de controle van het bestuurscollege door de eilandsraad niet als onafhankelijk worden aangemerkt. Met de introductie van het politiek dualisme - naar analogie van de Gemeentewet - werden de eilandsraad en het bestuurscollege volledig ontvlochten: de functie van gedeputeerde werd onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad. Ook kregen enkele controlebevoegdheden, die de eilandsraad al in de Antilliaanse tijd uitoefende, een expliciete en wettelijke basis. Bovendien werden enkele nieuwe bevoegdheden toegekend (recht op amendement en initiatief) om de controle van het bestuurscollege te vergemakkelijken. Hoewel kaderstelling tot op heden geen wettelijke basis kent, wordt het wel gezien als één van pijlers van het politiek duaal model.[21]

Noot 20 Uit artikel 216 WolBES volgt dat de wetgevende macht op de openbare lichamen ondergeschikt is aan de Nederlandse wetgever: ‘De bepalingen van eilandsverordeningen in wier onderwerp door een wet of een algemene maatregel van bestuur wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.’

Noot 21 Politiek dualisme is ook in Europees Nederland een relatief nieuw fenomeen en werd in 2002 in de Nederlandse gemeenten geïntroduceerd met de Wet dualisering gemeentebestuur. Voor 2002 kon de gemeenteraad formeel gezien worden als het algemeen bestuur van de gemeente; het college van burgemeester en wethouders kwam het meest overeen met een dagelijks bestuur dat namens de gemeenteraad de gemeente bestuurde. Met de Wet dualisering gemeentebestuur werd de Gemeentewet echter gewijzigd. De motivering voor de wijziging wordt gegeven in de Memorie van toelichting bij de Wet. Kort samengevat luidt deze dat het de uit het politiek monisme voortvloeiende ondergeschiktheidsrelatie tussen de raad als algemeen bestuur en hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur reeds lang geen praktijk meer was. De groeiende omvang van de gemeentelijke bestuurstaak alsmede de rechtstreekse toekenning aan het college van medebewindsbevoegdheden door de bijzondere wetgever, hadden de raad uit het centrum van de bestuurlijke activiteit verdrongen en ertoe geleid dat het college meer en meer de plaats van de raad als beleidsbepalend orgaan van de gemeente overnam. Met de introductie van het politiek dualisme werd door de wetgever beoogd de bestuurlijke en toezichthoudende taken te ontvlechten en de raad te belasten met de controlefunctie en de kaderstellende functie die zij als volksvertegenwoordigend orgaan geacht werd uit te oefenen (Zie verder: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3). In de Memorie van toelichting bij de wet wordt daarover opgemerkt: ‘Uiteraard zijn verordeningen van de raad in de eerste plaats extern werkende regels, waaraan burgers rechten en plichten ontlenen. Dit neemt niet weg dat het stellen van regels een belangrijk instrument is om kaders te stellen aan de uitoefening van de bestuursbevoegdheden van het college, vooral als het handhavings- en uitvoeringsbevoegdheden betreft. […] Een deel

Caribisch Nederland is niet bij een bestaande of nieuwe provincie ingedeeld. De taken die de provincie normaal gesproken heeft, worden deels door de openbare lichamen zelf uitgevoerd en deels door het Rijk. [22] Zo is bijvoorbeeld het dossier ruimtelijke ontwikkeling op de eilanden grotendeels een lokale aangelegenheid terwijl het bestuurlijk toezicht door het Rijk wordt uitgeoefend.

Voor het uitoefenen van het bestuurlijk toezicht is in de WolBES de instelling geregeld van een nieuw bestuursorgaan: de Rijksvertegenwoordiger.[23] De WolBES kent – net als de Gemeentewet – drie vormen van toezicht op het eilandsbestuur[24]: goedkeuring, vernietiging en het in de plaats treden bij taakverwaarlozing, waarbij de laatste twee vormen van toezicht repressief van karakter zijn.

Naast verticaal bestuurlijk toezicht wordt ook financieel toezicht op de openbare lichamen uitgeoefend. Dat toezicht is in verhouding tot gemeenten verstrekkend omdat het in tegenstelling tot gemeenten preventief van karakter is. De belangrijkste bepalingen voor deze vorm van toezicht zijn vastgelegd in de FinBES. Enerzijds normeert deze wet de financiële functie van het openbaar lichaam en anderzijds roept het het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het leven dat op basis van het in de wet neergelegde normenkader toezicht houdt op die functie en de openbare lichamen adviseert over hun financieel beleid en begrotingen.

van de controle zal erin bestaan na te gaan of het college met inachtneming van de door de raad gestelde regels, zijn bevoegdheden goed heeft gebruikt. Op die manier bestaat er een nauwe samenhang tussen kaderstellende en controlerende functies.' De raad kan echter volgens de wetgever zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen. In de oude Gemeentewet werden de rechten van initiatief en amendement niet genoemd. In de Wet dualisering gemeentebestuur is dat wel het geval. Ook de controlerende functie wordt op diverse punten ondersteund. Zo is de informatieverplichting van college en burgemeester uitgebreid en beschikken de raden over het interpellatie- en vragenrecht en het recht van onderzoek. Ook de instelling van een onafhankelijke rekenkamer of een rekenkamerfunctie en de instelling van een raadsgriffie (een eigen ambtelijke organisatie) maken deel uit van het pakket aan maatregelen waarmee beoogd wordt de eilandsraad als controleorgaan te versterken.

Noot 22 De volgende taken vallen in Europees Nederland de provincies toe:

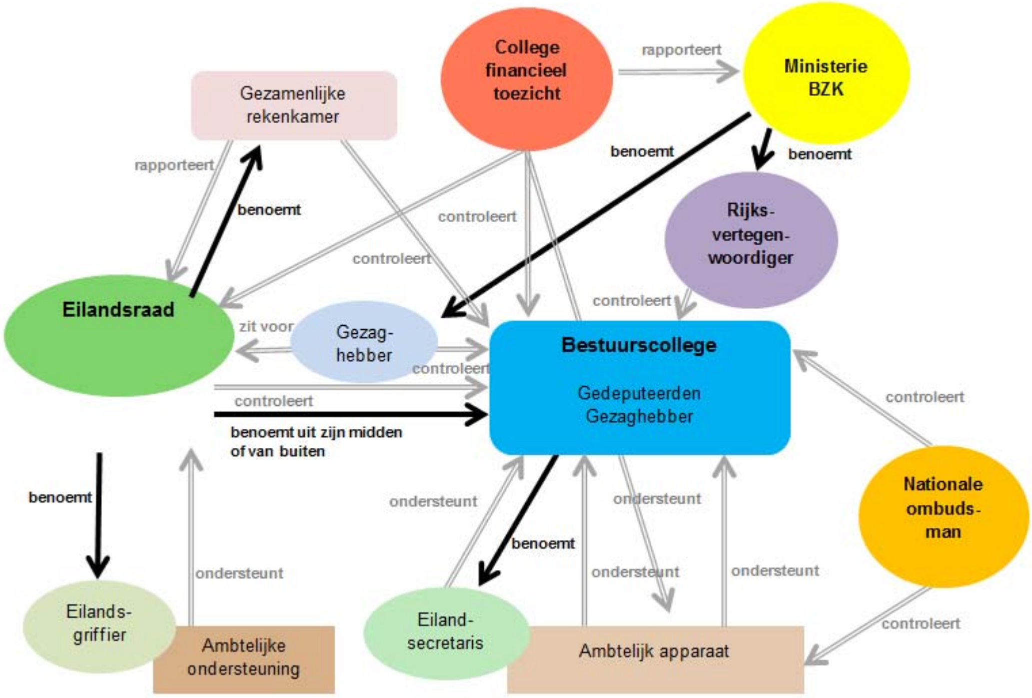
1. bepaalt of steden en dorpen kunnen uitbreiden en waar bedrijventerreinen en kantorenparken mogen worden aangelegd. Dit staat in de Wet ruimtelijke ordening;
2. bepaalt waar wegen, spoorwegen, scheepvaartverbindingen, industriegebieden, agrarische en natuurgebieden en recreatieve voorzieningen komen. Daarvoor maakt de provincie zogeheten structuurplannen. Gemeenten houden hier rekening mee bij het maken van hun bestemmingsplannen;
3. is verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen;
4. zorgt voor schoon zwemwater en veilige routes voor vrachtwagens met gevaarlijke stoffen. Dit staat in de nationale milieuwetgeving;
5. realiseert nieuwe natuur en behoudt huidige natuur;
6. houdt toezicht op de naleving van milieuwetten voor lucht, bodem en water. Daarnaast gaat de provincie verontreiniging tegen, bijvoorbeeld door bodemsanering;
7. zorgt dat op elke plek in de provincie binnen 15 minuten een ambulance ter plaatse kan zijn;
8. houdt toezicht op de waterschappen;
9. houdt toezicht op de gemeenten. De gemeenten laten elk jaar hun begroting en jaarrekening goedkeuren door het college van Gedeputeerde Staten.

Noot 23 De Rijksvertegenwoordiger heeft overigens nog meer taken dat het uitoefenen van bestuurlijk toezicht. Zie met name 4.1.5 en 5.2.

Noot 24 Onder eilandsbestuur wordt blijkens artikel 1 WolBES verstaan: ieder bevoegd orgaan van het openbaar lichaam.

In onderstaand schema worden de bestuursorganen in hun onderlinge relatie op gesimplificeerde wijze weergegeven. In het vervolg van deze paragraaf worden de organen afzonderlijk beschreven. Daarbij wordt eerst omschreven wat formeel de wettelijke taken en bevoegdheden zijn (formeel kader) en vervolgens op welke wijze invulling wordt gegeven aan dit formeel kader (uitvoeringspraktijk).

Schema 4.1 Vereenvoudigde samenvatting van de nieuwe bestuurlijke structuur: lokaal



4.1.2 Eilandsraad

Formeel kader: eilandsraad

Blijkens artikel 6 WolBES vertegenwoordigt de eilandsraad de gehele bevolking van het openbaar lichaam. De leden worden gekozen op grond van evenredige vertegenwoordiging (artikel 7 WolBES). De Nederlandse Kieswet is – blijkens Artikel Ya 1 Kieswet – van toepassing op de openbare lichamen. De zittingsduur bedraagt vier jaren (artikel 8 WolBES). Het aantal leden van de raad verschilt per eiland. Bonaire telt negen, en Saba en Sint Eustatius elk vijf (artikel 9 WolBES). De voorzitter van de eilandsraad is de gezaghebber (artikel 10 WolBES).[25] Uit artikel 35 WolBES

Noot 25 Artikel 90, lid 1 WolBES: 'Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt zijn ambt waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde. Het voorzitterschap van de eilandsraad wordt in dat geval waargenomen door het langstzittende lid van de eilandsraad. Indien meer leden van de eilandsraad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. De eilandsraad kan een ander lid van de eilandsraad met de waarneming belasten'.

volgt dat de eilandsraad en elk van zijn leden recht hebben op ambtelijke bijstand. Ook de in de eilandsraad vertegenwoordigde (politieke) groeperingen hebben recht op ambtelijke ondersteuning. De eilandsraad stelt met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning een eilandsverordening vast.[26]

Aan het lidmaatschap van de eilandsraad wordt door de wet een aantal voorwaarden gesteld. Ten eerste kan diegene lid worden die Nederlander en ingezetene van het eiland (artikel 11 WolBES) is. Ook niet Nederlanders kunnen lid worden als zij gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren ingezetene van Nederland waren en beschikten over een verblijfsvergunning (artikel 11 lid 4 WolBES). In de tweede plaats somt de wet limitatief de publieke functies[27] op die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de eilandsraad. Ook diverse andere functies en rollen[28] zijn onverenigbaar met het lidmaatschap, tenzij de Rijksvertegenwoordiger – ex artikel 16 lid 2 WolBES – daar ontheffing voor verleent.[29] In aanvulling op deze bepalingen schrijft de wet tevens voor dat de leden van de eilandsraad openbaar maken welke andere functies dan het lidmaatschap van de eilandsraad zij vervullen (artikel 13 lid 1 WolBES).

Hoewel de gezaghebber de voorzitter is van de eilandsraad (artikel 10 WolBES) is hij geen lid. Hij mag daarom alleen meedoen aan de beraadslaging (artikel 22 WolBES) maar niet meebeslissen. Ook eilandgedeputeerden hebben toegang tot de vergaderingen en kunnen aan de beraadslaging

Noot 26 Dit beluit behoeft overigens – ex artikel 204 lid 1 onder d - goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.
Noot 27 Onverenigbaar met het lidmaatschap van de eilandsraad zijn blijkens artikel 14:
a. minister; b. staatssecretaris; c. lid van de Raad van State; d. lid van de Algemene Rekenkamer; e. Nationale ombudsman; f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman; g. Rijksvertegenwoordiger; h. gezaghebber; i. eilandgedeputeerde; j. lid van de gezamenlijke rekenkamer; k. gezamenlijke ombudsman of lid van de gezamenlijke ombudscommissie; l. ambtenaar, door of vanwege het bestuur van het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt. Uitzonderingen hierop zijn blijkens hetzelfde artikel: 'a. ambtenaar van de burgerlijke stand; b. vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht; c. ambtenaar werkzaam voor een school voor openbaar onderwijs; d. ambtenaar werkzaam in een bij eilandsverordening van de eilandsraad van het openbaar lichaam Sint Eustatius of Saba aan te wijzen functie, die niet zodanige bevoegdheden of verantwoordelijkheden meebrengt, dat voor belangenverstrengeling moet worden gevreesd.
Noot 28 Volgens artikel 16 WolBES eerste lid mag een lid van de eilandsraad niet: a. als advocaat, procureur of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van het openbaar lichaam of het eilandsbestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van het openbaar lichaam of het eilandsbestuur; b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van het openbaar lichaam of het eilandsbestuur; c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met het openbaar lichaam aangaan van: 1°. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d; 2°. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan het openbaar lichaam; d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende: 1°. het aannemen van werk ten behoeve van het openbaar lichaam; 2°. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van het openbaar lichaam; 3°. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan het openbaar lichaam; 4°. het verhuren van roerende zaken aan het openbaar lichaam; 5°. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van het openbaar lichaam; 6°. het van het openbaar lichaam onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen; 7°. het onderhands huren of pachten van het openbaar lichaam.
Noot 29 Merk daarbij op dat ten aanzien van deze bepaling verschil bestaat tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. De WolBES maakt het namelijk op de Bovenwindse eilanden – ex artikel 14 lid 4 onder d – mogelijk uitzonderingen toe te staan op deze onverenigbaarheidsbepalingen. Daartoe dient dan wel de eilandsraad een Eilandsverordening aan te nemen waarin de functies omschreven staan die worden uitgezonderd van deze bepaling. Deze Eilandsverordeningen vereisen de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger (artikel 204 WolBES). De motivering voor deze bepaling is gelegen in het feit dat het op de Bovenwinden vanwege de kleinschaligheid nog lastiger is om geschikte kandidaten te vinden dan op Bonaire.

deelnemen. Daartoe kunnen zij zo nodig worden uitgenodigd, blijkt uit het aangehaalde artikel. In beginsel zijn de vergaderingen openbaar (artikel 24, lid 1 WolBES), tenzij de eilandsraad anders beslist (artikel 24, lid 3 WolBES). De eilandsraad stelt een eigen reglement van orde op en de voorzitter zorgt voor de handhaving van deze orde tijdens de vergadering (artikel 27 WolBES).

In artikel 28 WolBES is bepaald dat de leden van de eilandsraad stemmen zonder last. Dit betekent dat de vertegenwoordiger op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel moet vellen. In het volgende artikel wordt bepaald dat een lid van de eilandsraad nimmer aan de stemming deelneemt wanneer deze gaat over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken; of over de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welk bestuur hij behoort.

In principe wordt bij algemene meerderheid gestemd. Staken de stemmen dan wordt het punt – behoudens enkele uitzonderingen – aangehouden tot de volgende vergadering, zo blijkt uit artikel 31 en 33 WolBES.

In artikel 117 is de mogelijkheid voor de eilandsraad gecreëerd om eilandsraadscommissies in te stellen die besluitvorming van de eilandsraad kunnen voorbereiden en met het bestuurscollege of de gezaghebber kunnen overleggen. Het artikel draagt de eilandsraad op de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze te regelen van de commissies, daarbij inbegrepen de wijze waarop de leden van de eilandsraad inzage hebben in stukken waarover een eilandsraadscommissie geheimhouding heeft opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.

Zoals eerder vermeld is de regelgevende/verordenende bevoegdheid in de WolBES primair bij de eilandsraad neergelegd. Artikel 152 bepaalt dat de eilandsraad de eilandsverordeningen maakt die hij in het belang van het openbaar lichaam nodig acht. Dit is de autonome regelgevende bevoegdheid die naast het medebewind bestaat. Het daarbij horende initiatiefrecht en recht van amendement zijn neergelegd in artikel 150 respectievelijk 151 van de aangehaalde wet. In artikel 15, eerste lid FinBES is het budgetrecht opgenomen.

De plicht van het bestuurscollege, en elk van zijn leden afzonderlijk, aan de eilandsraad verantwoording af te leggen over gevoerd bestuur is neergelegd in artikel 171. In het tweede lid wordt het college opgedragen de eilandsraad alle inlichtingen te geven die de eilandsraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. In artikel 182 wordt voorts vermeld dat de gezaghebber als eenhoofdig bestuursorgaan ook aan de eilandsraad verantwoording schuldig is over het door hem gevoerde bestuur en dat hij alle gevraagde informatie moet verstrekken voor zover de wet dat toelaat.

Voor het uitoefenen van zijn controlerende taak heeft de eilandsraad diverse bevoegdheden en instrumenten tot zijn beschikking. Zo wordt in artikel 159 WolBES het vragenrecht en wordt in de artikelen 160 tot en met 165 van de WolBES het recht op onderzoek met de daarbij behorende gangbare bevoegdheden en instrumenten verankerd.

Uitvoeringspraktijk: eilandsraad

Uit het onderzoek blijkt dat eilandsraden zich sinds 10 oktober 2010 veel moeite getroost hebben om binnen de nieuwe bestuurlijke structuur te functioneren. Van een functioneren in de geest van de WolBES is echter lang niet altijd sprake, zo wordt in interviews en op basis van de registratie van de raadsgriffies duidelijk. Noch de onafhankelijke controle, noch de kaderstellende functie zoals die met het politiek dualisme versterkt hadden moeten worden, komen goed uit de verf. Begrotingen worden in de regel zonder noemenswaardige discussies aangenomen en de bevoegdheden die de raad in het kader van controle en kaderstelling kan uitoefenen (artikel 150 t/m 152 WolBES, en artikel 15 lid 1 FinBES) worden niet of nauwelijks gebruikt (zie onderstaande tabel). Wel zijn de vergaderingen conform artikel 24, lid 1 WolBES altijd openbaar, hetgeen voor Saba een duidelijke trendbreuk met het verleden impliceert.[30]

Tabel 4.1a Bonaire: vergaderfrequentie en gebruik formele bevoegdheden eilandsraad

	2011	2012	2014	2014	2015*	totaal
Aantal keren dat de eilandsraad vergaderde	14	31	33	39	12	129
Aantal keren dat initiatiefrecht is uitgeoefend	0	1	0	0	1	2
Aantal keren dat amendement is ingediend	0	0	0	1	0	1
Aantal aangenomen eilandsverordeningen	3	7	1	2	1	14

Bron: opgave eilandsraadsgriffier 2015 (* cijfers tot juni 2015)

Tabel 4.1b Sint Eustatius: vergaderfrequentie en gebruik formele bevoegdheden eilandsraad

	2011	2012	2014	2014	2015*	totaal
Aantal keren dat de eilandsraad vergaderde	17	16	12	13	7	65
Aantal keren dat initiatiefrecht is uitgeoefend						12
Aantal keren dat amendement is ingediend						3
Aantal aangenomen eilandsverordeningen						22

Bron: opgave eilandsraadsgriffier 2015 (* cijfers tot juni 2015)

Tabel 4.1c Saba: vergaderfrequentie en gebruik formele bevoegdheden eilandsraad

	2011	2012	2014	2014	2015*	totaal
Aantal keren dat de eilandsraad vergaderde	9	5	4	4	4	26
Aantal keren dat initiatiefrecht is uitgeoefend	0	0	0	0	0	0
Aantal keren dat amendement is ingediend	0	0	0	0	0	0
Aantal aangenomen eilandsverordeningen	1	3	4	3	0	11

Bron: opgave eilandsraadsgriffier 2015 (* cijfers tot juni 2015)

Diverse geïnterviewden wijzen erop dat de introductie van het politiek dualisme de informatiepositie van de eilandsraad feitelijk verzwakt heeft. Voor 10 oktober 2010, toen de gedeputeerden tevens

Noot 30 Overigens bepaalde destijds de ERNA ook dat de vergaderingen in beginsel openbaar waren. (Artikel 35 lid 1 ERNA).

eilandsraadslid waren, was de afstemming over beleidsvoornemens en ontwerpverordeningen vanwege hun dubbelfunctie veel intensiever dan thans het geval is. Ook het feit dat de eilandsraad altijd openbaar vergadert zou volgens een geïnterviewde gezaghebber niet bijdragen aan het versterken van de informatiepositie. In openbare vergaderingen wordt soms minder informatie gedeeld dan wanneer de deuren gesloten zijn. Bovendien wordt – zo blijkt uit opgave van de raadsgriffies en de eilandsraden van de drie eilanden – niet alle voorgeschreven informatie door het bestuurscollege verstrekt. Zo worden de eilandsraden niet systematisch voorzien van de wettelijk vereiste besluitenlijsten (artikel 72 lid 3) van het bestuurscollege en ontbreken bijvoorbeeld stukken bij de besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen terwijl de wet dat wel vereist (artikel 171 WolBES jo. 168 WolBES).[31] In aanvulling op de in de WolBES genoemde stukken is de eilandsraad bevoegd – ex artikel 72 lid 1 – te bepalen van welke beslissingen van het bestuurscollege aan hem kennisgeving wordt gedaan. Het onderzoek wijst uit dat deze bevoegdheid weinig gebruikt wordt. Als gevolg daarvan is het lastig effectief controle uit te oefenen op het bestuurscollege. Een geïnterviewde uit het ambtelijk apparaat van een van de eilanden vertelt:

‘Er is geen gestructureerde manier waarop het bestuurscollege de eilandsraad informeert. Er gaan in vergelijking met Europees Nederland weinig stukken naar de raad. Uiteraard wel alle stukken die betrekking hebben op de planning en control, maar verder slechts nu en dan een verordening.’

Een aantal factoren – dat vaak ook voor 10 oktober 2010 al manifest was – is volgens de gezaghebber, de eilandsraadsleden en de bestuurscolleges debet aan de zwakke controle van het bestuurscollege door de eilandsraad:

- In de eerste plaats wordt erop gewezen dat het lokale aanbod van geschikte kandidaten voor de eilandsraden heel beperkt is. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door het feit dat het aantal inwoners – zeker in verhouding tot gemiddelde Nederlandse gemeenten – laag is, maar ook omdat de WolBES een aantal incompatibiliteiten regelt. Deze onverenigbaarstellingen hebben als bijeffect dat juist hoogopgeleide kandidaten minder vaak in de positie zijn om de functie van raadslid te bekleden. Zo bepaalt de WolBES dat de meeste ambtelijke functies van het openbaar lichaam onverenigbaar zijn met het raadslidmaatschap (artikel 14 WolBES). Omdat nu juist het openbaar lichaam een van de belangrijkste werkgevers is voor hoogopgeleiden op de eilanden valt een groot deel van de potentieel geschikte kandidaten af. De bepaling dat een lid van de eilandsraad – ex artikel 16 WolBES - geen betaalde goederen of diensten mag leveren of verlenen aan het openbaar lichaam zorgt er voor dat er naast hoogopgeleiden ook voor sommige ondernemers een drempel wordt opgeworpen zich kandidaat te stellen voor de eilandsraadsverkiezingen.[32]

Noot 31 Merk op dat de raadsgriffie en de eilandsraad van Sint Eustatius niet geheel overeenkomstig oordelen. Daar waar de griffie oordeelt dat alle voorgeschreven stukken door het bestuurscollege worden verstrekt constateert de eilandsraad dat daarvan lang niet altijd sprake is.

Noot 32 In diverse interviews wordt genoemd dat deze bepaling niet strikt gehandhaafd wordt waardoor eilandsraadsleden die op enigerlei wijze een zakelijke relaties met het openbaar lichaam onderhouden niet automatisch uit hun ambt worden ontheven.

- In de tweede plaats wordt erop gewezen dat het aantal bestuurlijke dossiers van het openbaar lichaam even groot is als, zo niet groter is dan binnen een Nederlandse gemeente[33] maar dat de gehanteerde staffel - zoals neergelegd in artikel 9 WolBES - ertoe leidt dat het aantal eilandsraadsleden fors lager is dan in een Nederlandse gemeente van vergelijkbare grootte.[34] Als gevolg daarvan neemt het gemiddelde aantal dossiers per raadslid toe waardoor de beschikbare tijd per dossier afneemt. Hierdoor verzwakt in potentie het toezicht.
- De tijd om het grote aantal dossiers nauwkeurig bij te houden ontbreekt de meeste raadsleden omdat ze naast hun aanstelling binnen de raad ook gewoon een (voltijd) baan hebben. De bezoldiging voor het raadlidmaatschap bedraagt thans enkele honderden dollars per maand wat de noodzaak meebrengt andere bronnen van inkomsten te verwerven. Uit de interviews met de raadsleden bleek dat een raadslid zelfs werkzaam was op een ander eiland en als gevolg daarvan niet alle bijeenkomsten van de raad kon bijwonen.
- De gebrekkige of onvolledige informatieverstrekking vanuit het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat werd als vierde factor genoemd die verklaart waarom de eilandsraad moeite heeft zijn controlerende taken naar behoren uit te voeren. Zo werd verteld dat de eilandsraad lang niet altijd geïnformeerd wordt over de besluiten genomen door het bestuurscollege, ook dan wanneer dat wettelijk wel vereist is. Andere voorbeelden die in dit kader werden aangehaald hadden betrekking op de effectiviteit van de raadscommissies. In deze commissies zouden bij voorkeur volgens diverse leden van de eilandsraad ook de directeuren van de beleidsdirecties aanwezig moeten zijn, zodat zij vanuit de beleidskant input kunnen leveren. Dat gebeurt in de praktijk niet.
- Een vijfde factor betreft de ambtelijke ondersteuning waarin de WolBES voorziet. In de praktijk bestaat deze ambtelijke ondersteuning per eiland uitsluitend uit één griffier al dan niet met een ondersteuning. Deze capaciteit is te gering om de taakstelling naar behoren in te vullen, zo brachten de eilandsraden naar voren. (Merk daarbij overigens op dat de eilandsraad zelf bevoegd is zijn ambtelijke ondersteuning te regelen en te verhogen – zie artikel 35 WolBES.)
- Hoewel de VNG in het verleden trainingen heeft verzorgd voor raadsleden bestaat er bij de verschillende raadsleden nog veel onduidelijkheid over wat ze wel en niet mogen en hoe de bestuursprocessen formeel zijn ingericht. [35] Een geïnterviewde vertelt:

  ‘De eilandsraad heeft vaak niet goed door wat zijn rol is. Ze willen het werk van het bestuurscollege doen, dat merk je aan de debatten: ze stellen geen vragen over kaders, maar alleen over de inhoud.’

  Verschillende bestuurders haalden voorbeelden aan van raadsvragen die betrekking hadden op privézaken en die bij beantwoording zouden leiden tot een schending van

Noot 33 Voor een overzicht van de taakverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam wordt de lezer verwezen naar hoofdstuk 5.

Noot 34 Toepassing van de Nederlandse staffel norm voor de berekening van het aantal leden van een eilandsraad zou betekenen dat Bonaire vijftien, Sint Eustatius elf en Saba elk negen eilandsraadsleden zouden krijgen.

Noot 35 Op 18 en 19 mei vond een kick-of meeting plaats voor alle gezaghebbers, gedeputeerden, eilandsecretarissen, griffiers en raadsleden voor het programma ‘goed openbaar bestuur’. Dit programma heeft tot doel het openbaar bestuur op de eilanden te versterken door kennis en vaardigheden bij te brengen.

privacywetgeving. Anderen halen het voorbeeld aan dat sommige raadsleden niet op de raadsvergadering verschijnen wanneer de gedeputeerden niet aanwezig zijn. De motivering voor de afwezigheid is dat die raadsleden veronderstellen dat een vergadering zonder vertegenwoordiging van het bestuurscollege geen formele betekenis heeft.

- Tot slot werd er op gewezen dat de Nederlandse taal (de formele bestuurstaal in Caribisch Nederland) een extra barrière opwerpt voor de controlerende taak van de eilandsraad. Verschillende beleidsdocumenten en (ontwerp) verordeningen en wetten zijn alleen in het Nederlands beschikbaar. Lang niet alle raadsleden beheersen het Nederlands echter in voldoende mate om deze documenten goed te kunnen begrijpen.[36]

Verschillende geïnterviewden binnen en buiten de politiek wijzen er verder op dat het principe dat de leden van de eilandsraad zonder last stemmen (artikel 28 WolBES) geen praktijk is. Veelal worden de te nemen besluiten van het bestuurscollege binnen de fracties van de coalitiepartij voorbesproken. Deze afstemming wordt extra gefaciliteerd doordat de politieke leiders doorgaans tevens de gedeputeerde zijn dan wel een rechtstreekse medewerker uit de gelederen van de partij hebben aangewezen als gedeputeerde. Van politiek dualisme is onder die omstandigheden geen sprake.[37] Een geïnterviewde merkt daarover op:

'Er is geen sprake van dualisme: alles wordt door de meerderheid in de raad aangenomen. Een raadslid is zelf gedeputeerde geweest. Hij is toen pootje gelicht door de raad en kon toen vanwege het dualisme niet meer terug de raad in tot de volgende verkiezingen. Hij wil nu niet meer gedeputeerde zijn en heeft iemand anders naar voren geschoven als gedeputeerde. Zij werken nauw samen.'

4.1.3 Bestuurscollege

Formeel kader: bestuurscollege

Zoals hiervoor opgemerkt vormen de gezaghebber en de eilandgedeputeerden tezamen het bestuurscollege. De gezaghebber is voorzitter van het bestuurscollege (artikel 36) WolBES.[38] De eilandsraad benoemt de eilandgedeputeerden (artikel 37 WolBES). Krachtens artikel 38 WolBES verschilt het aantal eilandgedeputeerden per eiland: drie in het openbaar lichaam Bonaire; twee in de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba. De functie van eilandgedeputeerde is voorbehouden aan ingezetenen van het eiland met de Nederlandse nationaliteit, zo wordt in hetzelfde artikel bepaald. Aan de functie van eilandgedeputeerde worden dezelfde voorwaarden verbonden als aan het lidmaatschap van de eilandsraad. Aanvullend daarop bestaat het verbod – ex artikel 41 WolBES – op bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of (ontbonden) huwelijk of vormen van samenleven tussen leden van het bestuurscollege.

Noot 36 Enkele eilandsraadsleden zouden überhaupt moeite hebben met lezen en zich daarom primair mondeling laten informeren over de lopende dossiers.

Noot 37 De onderzoekers wijzen er op dat afstemming van gedeputeerden met de eigen fractie geen uitzondering is voor Caribisch Nederland. Ook in Europees Nederland gebeurt dat regelmatig, niet alleen op gemeentelijk niveau maar ook in de Staten Generaal.

Noot 38 Artikel 90, lid 1 WolBES: 'Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt zijn ambt waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandgedeputeerde.'

Artikel 48 WolBES stelt in algemene bewoordingen dat ‘een eilandgedeputeerde geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie als eilandgedeputeerde.’ Bovendien dient een eilandgedeputeerde zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan de eilandsraad te melden. De eilandgedeputeerde maakt al zijn nevenfuncties openbaar en vermeldt daarbij de inkomsten die hij uit de nevenfuncties geniet. Artikel 49 is in dit kader van belang. Daarin is bepaald dat een eilandgedeputeerde binnen dertig dagen na aanneming van zijn benoeming en binnen dertig dagen na zijn ontslag een schriftelijke verklaring bij de Rijksvertegenwoordiger indient met:

- een nauwkeurige omschrijving van de zakelijke belangen die hij/zij en diens echtgenoot(e) hebben of beheren;
- een nauwkeurige omschrijving van de onroerende zaken, roerende zaken, op geld waardeerbare rechten alsmede vorderingen en schulden van hem en zijn echtgenoot;
- een nauwkeurige omschrijving van de aard van zijn nevenfuncties alsmede de functies van zijn echtgenoot;
- de vermelding of aan de nevenfuncties inkomsten of voordelen in welke vorm dan ook zijn verbonden en, voor zover een geldelijke vergoeding daaraan is verbonden, de omvang daarvan.

In artikel 60 is de bevoegdheid van de eilandsraad neergelegd een gedeputeerde te ontslaan wanneer deze niet zelf ontslag neemt nadat de eilandsraad zijn vertrouwen in hem heeft opgezegd.

De vergaderingen van het bestuurscollege zijn in beginsel besloten (artikel 65 WolBES) en het bestuurscollege kan slechts beraadslagen of besluiten, indien ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is (artikel 67 WolBES). Net als bij de eilandsraad wordt bij meerderheid besloten (artikelen 69 jo. 29 WolBES). Leden van het bestuurscollege nemen nimmer aan een stemming deel wanneer deze gaat over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken; of over de vaststelling of goedkeuring van een rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welk bestuur hij behoort (artikelen 69 jo 30 en 31 WolBES). De eilandsraad kan regelen van welke beslissingen van het bestuurscollege aan de leden van de eilandsraad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de eilandsraad de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan (artikel 72 lid 1 WolBES). Sowieso maakt het bestuurscollege een besluitenlijst van zijn vergaderingen direct na de vaststelling daarvan openbaar op de in het openbaar lichaam gebruikelijke wijze (artikel 72 lid 3 WolBES).

Artikel 168 legt de (lokale) uitvoerende macht bij het bestuurscollege. In het eerste lid wordt namelijk bepaald dat het bestuurscollege in ieder geval bevoegd is:

- het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de eilandsraad of de gezaghebber hiermee is belast;
- beslissingen van de eilandsraad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de gezaghebber hiermee is belast;
- regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
- tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten;

- te besluiten namens het openbaar lichaam, het bestuurscollege of de eilandsraad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de eilandsraad, voor zover het de eilandsraad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
- ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
- jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

Uitvoeringspraktijk: bestuurscollege

Uit de interviews met de gezaghebbers, gedeputeerden en binnen het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen blijkt dat de gedeputeerden het aantal bestuurlijke dossiers hoog vinden en zij de ambtelijke ondersteuning voor hun taken vaak niet toereikend achten.

Op ambtelijk niveau en binnen het bedrijfsleven werd tijdens het onderzoek aangegeven dat de bestuurscolleges vaak weinig genegen zijn meerjarenbeleid te formuleren en dat de link tussen beleidsdoelstellingen en begrotingen lang niet altijd gemaakt wordt. Ook van de zijde van het Cft werd dit beeld bevestigd. Daarentegen zouden de gedeputeerden juist op casesniveau vaak wel een sterke bereidheid tot handelen tonen, waardoor volgens direct betrokken beleidslijnen genegeerd worden. De politieke traditie dat gedeputeerden voor inwoners van de eilanden direct benaderbaar zijn en zelfs voor burgers spreekuur houden is vermoedelijk debet aan deze bereidheid.

Van zowel de zijde van het bestuur als de ambtenaren op de eilanden en in Den Haag wordt opgemerkt dat de gedeputeerden een werkstijl hanteren die niet altijd strookt met de formele lijnen en procedures. In diverse interviews wordt gewag gemaakt van het passeren door de gedeputeerden van de eilandsecretaris, directeuren en diensthoofden teneinde rechtstreeks contact te leggen op (laag) ambtelijk niveau. Hoewel minder dan bij de eilandsraad constateren diverse geïnterviewden ten aanzien van de gedeputeerden ook dat zij niet altijd goed op de hoogte zijn van hun taken en bevoegdheden.[39] Ook blijken gedeputeerden soms verwachtingen te hebben over hun eigen bevoegdheden of de bevoegdheden van de andere bestuursorganen die daar formeel niet zijn neergelegd. Een geïnterviewde vertelt:

‘Als er iets fout gaat dan loopt de bevolking naar de gedeputeerden, ook dan als het Nederlands beleid en verantwoordelijkheid betreft. De gedeputeerde gaat dan de taak overnemen. Dat is ook niet handig. Laat het maar fout gaan. Dan kun je naderhand aan Nederland adviseren wijzigen aan te brengen, maar ga het niet overnemen.’

Bestuurlijke wisselingen hebben volgens diverse geïnterviewden ook een zware wissel getrokken op de slagkracht van twee van de drie bestuurscolleges in Caribisch Nederland. Op Bonaire moesten in de laatste regeerperiode 2011-2015 4 gedeputeerden voortijdig hun ambtstermijn beëindigen. Op Sint Eustatius bedroeg dit aantal 5. Op Saba vonden geen wisselingen plaats. Wisselingen van bestuurders leveren altijd bestuurlijke discontinuïteit op. Op de eilanden zou

Noot 39 Zie ook Nauta, O en Egmond van , P (2015). Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het WODC). Met name pagina 35.

volgens verschillende geïnterviewden de discontinuïteit worden vergroot omdat het beleid minder goed ambtelijk geborgd is dan in Nederland. Dat wil zeggen: gedeputeerden werken vaak met politieke adviseurs met wie zij besluiten voorbereiden en beleid vormgeven. Omdat de communicatie en informatie-uitwisseling tussen bestuurscollege en adviseurs enerzijds en ambtenarij anderzijds lang niet altijd goed en consequent verlopen, kan de voortgang op dossiers na een bestuurswisseling ernstig belemmerd worden.

Voor de implementatie van zijn beleid heeft het bestuurscollege het ambtelijke apparaat tot zijn beschikking. Vrijwel alle geïnterviewden wijzen erop dat de beleidscapaciteit van het ambtelijk apparaat op de eilanden gering is en feitelijk nog lager is dan de bezetting van de formatie in fte suggereert. Met dat laatste wordt bedoeld dat diverse functies binnen de organisatie van het openbaar lichaam worden ingevuld door personen die niet voldoen aan de formele functievereisten waardoor de output navenant lager is. Ook is een groot aantal (kader)functies in de formatie vanwege bezuinigingen en gebrek aan geschikte (lokale) kandidaten niet opgevuld. Overigens werd door diverse geïnterviewden opgemerkt dat gedeputeerden niet altijd de kennis en expertise die wel aanwezig is binnen het ambtelijk apparaat goed gebruiken. Op sommige dossiers zou de ambtelijke expertise en raadgeving zelfs volledig genegeerd worden.

Het aantal ambtenaren per 1.000 inwoners wijkt op Bonaire overigens niet heel sterk af van de Nederlandse Waddeneilanden of twee nabij gelegen British Overseas Territories.

Op Saba en Sint Eustatius is de formatieratio wel veel hoger. Dit verschil wordt vermoedelijk deels verklaard door de *diseconomies of scale*: een aantal basisvoorzieningen binnen het ambtelijk apparaat moet ook op deze eilanden hoe dan ook worden ingericht, ongeacht het aantal inwoners. Daarnaast speelt op Sint Eustatius dat in het verleden - als verkapte vorm van onderstand – diverse personen als schoonmakers werden aangesteld. Hoewel het salaris dat zij verdienen niet hoog is schatten sommigen het huidige aantal van dergelijke personeelsleden op ca. 50. Ook speelt op dit eiland dat personeel boven formatief wordt aangenomen.[40]

De relatief hoge formatie van Saba wordt mogelijk ook verklaard door het feit dat het openbaar lichaam relatief veel zaken zelf doet in plaats van uit te besteden. Het gaat dan bijvoorbeeld om wegenonderhoud, buschauffeurs voor leerlingenvervoer en de vuilnisdienst.

Noot 40 Zie hierover bijvoorbeeld ook de brief van het Cft van 20 mei 2015: Advies eerste uitvoeringsrapportage en begrotingswijziging 2015 openbaar lichaam Sint Eustatius, en in het bijzonder de brief van 13 mei 2015 van het Cft Lopende zaken financieel toezicht openbaar lichaam Sint Eustatius, waarin gerept wordt van de onrechtmatige aanname van personeel: “

Tabel 4.2 Formatie gemeenten, openbare lichamen, Anguilla en de British Virgin Islands[41]

Gemeenteklasse	Formatie	Aantal inwoners	Aantal fte per 1.000 inwoners
Texel	172,69	13.641	13
Vlieland	24,79	1.113	22
Ameland	68,47	3.591	19
Schiermonnikoog	22,00	942	23
Terschelling	66,16	4.721	16
Bonaire	292	16.541	18
Sint Eustatius	188[42]	3.791	50
Saba	149	1.971	76
British Virgin Islands	493	32.680	15
Anguilla	347	16.086	22

Over de volle breedte van de eilanden bestaat consensus over het feit dat de arbeidsmarkt in Caribisch Nederland onvoldoende groot is voor het leveren van de benodigde ambtelijke capaciteit.[43] Bovendien wordt tijdens het onderzoek verteld dat het openbaar lichaam en RCN (zie paragraaf 5.2) elkaar beconcurreren op de arbeidsmarkt, met name voor wat betreft de specialistische (juridische) functies en kaderfuncties.

Het extern werven van personeel blijkt in de praktijk moeilijk en wordt lokaal bovendien niet als ideaal gezien omdat personen van buiten (meestal Nederland) vaak niet de ambitie hebben langer dan enkele jaren te blijven. Ook hanteert Den Haag voor haar personeel uitzendperiodes die doorgaans slechts enkele jaren bedragen. De opgebouwde kennis verdwijnt in dat geval weer van het eiland. Een geïnterviewde vertelt:

‘Er zijn te weinig gekwalificeerde mensen [binnen het ambtelijk apparaat]. Van ongeveer 20% van de mensen in dienst is onduidelijk wat ze doen. Dit is nog een erfenis uit het verleden toen het bestuur baantjes uitdeelde als een soort werkeloosheidsvoorziening. Veel van hen zijn niet gemotiveerd. We kunnen met 60% van het aantal mensen rondkomen, mits de kwaliteit omhoog gaat. Dat laatste is lastig. We zetten veel vacatures uit in Nederland, daar komen wel eens personen op af die langere tijd blijven op het eiland. Op dit moment zijn veel plekken, met name die voor hoger opgeleide mensen, zoals beleidsfuncties, vacant.’

Noot 41 Opgaven individuele gemeenten Waddeneilanden; Jaarstukken Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2013; begrotingen Anguilla 2014 en BVI 2014.

Noot 42 Het gaat om 130 ambtenaren en 58 arbeiders. In 2012 werden de dienst openbare werken (in 2013 met 7 ambtenaren) en de arbeiders nog samen gepositioneerd onder Algemeen Beheer Dienst ruimtelijke Ordening en Beheer.

Noot 43 Zie ook het onderzoeksrapport van Ecorys naar de arbeidsmarkt en de rol van de overheid als werkgever in Caribisch Nederland die met vergelijkbare conclusies komt. Ecorys (2013). De positie van de overheid Caribisch Nederland als werkgever. Rotterdam: Ecorys (in opdracht van: Rijksdienst Caribisch Nederland, Openbare Lichamen Bonaire, St. Eustatius, Saba en ROA CN).

Op een ander eiland wordt een vergelijkbare boodschap geventileerd:

'Het is moeilijk goede mensen te vinden, veel lokale high potentials vertrekken voor hun studie, en komen niet meer terug. En mensen van buiten komen niet graag, en kosten dus veel. Daar is geen geld voor.'

De geringe omvang van het ambtelijk apparaat heeft tot gevolg dat meerdere dossiers in de handen van een beperkt aantal ambtenaren worden gelegd. Een dergelijke dossierconcentratie verzwaart in theorie de functie-eisen omdat de aangewezen ambtenaar van meer domeinen kennis moet hebben dan wanneer hij zich slechts met één dossier bezig zou moeten houden. Een ambtenaar vertelt:

'Om je een idee te geven: ik doe ouderenzorg, kinderrechten, economische ontwikkeling, subsidies Europese Unie, consultaties wetsvoorstellen en duurzame energie. Het zou goed zijn als we wat meer adviseurs zouden hebben die aan kennis kunnen bouwen op verschillende beleidsterreinen.'

Een andere geïnterviewde verteld in lijn met de voorgaande opmerking:

Je moet hier een duizendpoot zijn en met alles rekening houden. De instituties hangen zo sterk aan de personen. Wat is je back up systeem als iemand het niet goed doet?

4.1.4 Gezaghebber

Formeel kader: Gezaghebber
De gezaghebber wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd en herbenoemd voor de tijd van zes jaar. Hij kan te allen tijde bij koninklijk besluit op voordracht van de minister worden ontslagen en geschorst (artikel 73 en 74 WolBES). De Rijksvertegenwoordiger draagt ten minste twee personen voor aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat doet hij niet eerder dan wanneer hij de vertrouwenscommissie van de eilandsraad een selectie van kandidaten heeft voorgesteld die hij in beginsel voor benoeming geschikt acht. Bij het opstellen van de aanbeveling betrekt de Rijksvertegenwoordiger de opvattingen van de vertrouwenscommissie. (Artikel 1 lid 4 Besluit benoemingsprocedure gezaghebber BES). De instelling van een vertrouwenscommissie is overigens de bevoegdheid van de eilandsraad (artikel 73 lid 3 WolBES).

De gezaghebber heeft als eenhoofdig bestuursorgaan een aantal taken. In artikel 172, eerste lid WolBES – staat dat hij belast is met:

- a een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van het openbaar lichaam en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
- b een goede samenwerking van het openbaar lichaam met de andere openbare lichamen en andere overheden;
- c de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
- d een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;
- e een zorgvuldige behandeling van klachten door het eilandsbestuur.

Naast deze meer algemene taken is de gezaghebber belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 174 lid 1 WolBES). Daarbij is hij bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie (artikel 174 lid 2 WolBES). Ook draagt hij het opperbevel bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft (artikel 175 lid 1 WolBES).[44]

In geval van "oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees daartoe" geniet de gezaghebber ruime bevoegdheden. Artikel 178, lid 1 WolBES stelt dat in dergelijke gevallen de gezaghebber bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.[45]

Ook in het kader van toezicht heeft de gezaghebber een eigenstandige rol. In artikel 223 van de WolBES is bepaald dat de gezaghebber bij de betrokken minister – door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger – binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen mededeling doet van een besluit van het eilandsbestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Tot slot moet gewezen worden op zijn plicht elk eilandbesluit van algemene strekking, dat niet is bekendgemaakt in het afkondigingblad, aan de Rijksvertegenwoordiger te zenden (artikel 221).

Ingevolge artikel 90 WolBES wordt het ambt van de gezaghebber bij zijn verhindering of ontstentenis waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandsgedeputeerde. Het voorzitterschap van de eilandsraad wordt in dat geval waargenomen door het langstzittende lid van de eilandsraad. Op grond van artikel 91 WolBES kan de Rijksvertegenwoordiger afwijken van artikel 90 en voorzien in de waarneming indien hij dit in het belang van het openbaar lichaam nodig acht. Alvorens hiertoe over te gaan hoort hij de eilandsraad, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten.

Uitvoeringspraktijk: gezaghebber

Uit de interviews met de gezaghebbers, de eilandsraden en binnen het ambtelijk apparaat van de openbaar lichaam wordt duidelijk dat de gezaghebber geen expliciete beleidscoördinerende rol uitoefent – zoals verwoord in artikel 172 lid 1 onder a - en meer optreedt als procesbegeleider of mediator. Ook wordt uit de interviews met de gezaghebbers duidelijk dat hij graag een onpartijdige positie in het bestuurscollege inneemt. Gezaghebbers maken bij voorkeur ook geen gebruik van hun stemrecht – ex artikel 70 lid 2 WolBES. Een gezaghebber vertelt:

'Als gezaghebber ben ik lid van het bestuurscollege en dus actief betrokken bij de uitvoer van beleid. Tegelijkertijd houd ik toezicht op zowel het bestuurscollege als op de eilandsraad. Dit maakt mijn positie kwetsbaar omdat ik de politiek ingetrokken word: als er bijvoorbeeld een discussie is

Noot 44 Zie onder andere ook de Veiligheidswet BES waarin de coördinatie en preparatie van rampenbestrijding voor de gezaghebber verder wordt uitgewerkt.

Noot 45 Vergelijk ook artikel 30 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

over of een besluit het algemeen belang dient of niet en ik moet mijn stem uitbrengen dan heeft dat politieke gevolgen. Dit komt regelmatig voor. Mijn strategie is altijd om eerst de gedeputeerden te bewegen er samen uit te komen, pas in laatste instantie gebruik ik mijn stemrecht.'

Verschillende geïnterviewden binnen zowel het bestuur als het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen als in Den Haag wijzen erop dat de gezaghebbers binnen een politiek zeer gevoelige omgeving moeten opereren en daardoor in de praktijk zeer behoedzaam opereren:

'Alles wordt hier gepolitiseerd. Met andere woorden: het gaat continu over belangen en macht en het verdelen en beheersen van deze zaken. De gezaghebber heeft een kwetsbare positie in deze omgeving, mede doordat er een klein bestuurscollege en een kleine raad is. Hij kan hierdoor lastig manoeuvreren. Veel discussies ontaarden in politieke clashes.'

De taken die de gezaghebber als eenhoofdig bestuursorgaan uitoefent op het terrein van de openbare orde en veiligheid (artikel 174 lid 1 WolBES) zijn complex en sinds 2010 ten dele ook nieuw.[46] Vanuit Europees Nederland is het nodige aan ondersteuning geboden om invulling te geven aan deze nieuwe taken.[47] Van de zijde van het ministerie van V&J wordt aangegeven dat het sterk afhangt van de achtergrond en kwaliteit van de gezaghebber of hij voldoende in staat is deze taken waar te maken. Dat is niet altijd geval, hetgeen het dossier kwetsbaar maakt.

Uit de interviews met de gezaghebbers blijkt dat op ieder eiland enige ambtelijke ondersteuning voor hem aanwezig is. De vorm verschilt echter en er lijkt sprake van afkalving in de laatste jaren. Op Saba en Bonaire wordt ambtelijke ondersteuning verkregen uit beleidscapaciteit die onder verantwoordelijkheid van de eilandsecretaris valt. Op Sint Eustatius heeft de gezaghebber een eigen kabinet. Enkele geïnterviewden wijzen er op dat de formule die op Bonaire en Saba gekozen is de onafhankelijkheid van de controle die gezaghebber –ex artikel 223 van de WolBES - uitoefent op het bestuurscollege kan bemoeilijken. De eilandsecretaris wordt namelijk benoemd door het bestuurscollege terwijl de gezaghebber geacht wordt dit bestuurscollege te controleren. Als nu ambtenaren die vallen onder het gezag van de eilandsecretaris worden belast met het controleren van een door een gedeputeerde voorgenomen besluit, kunnen in theorie belangen gaan conflicteren: een negatief ambtelijk advies aan de gezaghebber kan de relatie tussen de eilandsecretaris en de gedeputeerde verstoren. In potentie leidt dat tot oneigenlijke druk op de ambtenaar – die voor het behoud van zijn functie direct afhankelijk is van de eilandsecretaris. In potentie kan de gezaghebber zodoende onvolledig of verkeerd geïnformeerd worden.

In de interviews binnen het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen wordt aangegeven dat de gezaghebber het sowieso lastig heeft tegenwicht te bieden aan de gedeputeerden. Niet alleen zou zijn controlerende taak worden bemoeilijkt door de opvatting binnen de lokale politiek dat de

Noot 46 Met name zijn verantwoordelijkheid bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn sinds 101010 aanzienlijk verzwaard. Zie Nauta, O en Egmond van , P (2015). Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het WODC).
Noot 47 Ibid..

gedeputeerden meer te zeggen hebben omdat zij het volk vertegenwoordigen, maar ook doordat eventueel verzet van de gezaghebber in potentie kan leiden tot een ernstige verstoring van de werkrelaties. De escalatie in het bestuurscollege van Bonaire in 2012 en het voortijdig vertrek van de toenmalige gezaghebber zou volgens sommigen die aanname onderbouwen. Tegelijkertijd laten de afgelopen vijf jaar ook zien dat gezaghebbers niet noodzakelijkerwijs beschadigd hoeven te raken als zij niet instemmen met besluiten van het bestuurscollege of de eilandsraad.[48] Volgens sommigen illustreren de ervaringen met de functie van gezaghebber dat een stevige maar diplomatieke persoonlijkheid voor het goed functioneren op deze functie een belangrijke vereiste is.

Bij diverse geïnterviewden bestaat het beeld dat de gezaghebbers niet op alle dossiers actief controleren of sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang. Als voorbeeld werd genoemd dat gezaghebbers er niet snel naar neigen om te controleren of bestuurders (gedeputeerden en in het bijzonder eilandsraadsleden) geen diensten of goederen leveren ten laste van het openbaar lichaam of anderszins onverenigbare rollen uitoefenen. Ook werd erop gewezen dat gezaghebbers lang niet altijd uitvoering geven aan hun wettelijke taak – ex artikel 221 - besluiten van de eilandsbesturen die niet op de voorgeschreven wijze bekend zijn gemaakt toe te sturen aan de Rijksvertegenwoordiger.

Tot slot zij nog gewezen op de huidige situatie rond de waarneming van de gezaghebber tijdens diens verhindering of ontsteltenis. Conform de systematiek van de WolBES wordt in zo'n geval zijn functie als voorzitter van de eilandsraad overgenomen door het langstzittende lid van de eilandsraad en wordt binnen het bestuurscollege zijn ambt waargenomen door een door het bestuurscollege aan te wijzen eilandsgedeputeerde. In de praktijk gaat dit niet zonder slag of stoot. Een bestuurder vertelde dat direct na 10 oktober 2010 bij een van de openbare lichamen onenigheid ontstond over wie de waarneming op zich zou nemen. Dat resulteerde in het verzoek aan de Rijksvertegenwoordiger om – ex artikel 91 WolBES – een waarnemer aan te wijzen. De selectie kwam naderhand weer ter discussie gesteld toen hem vanuit het openbaar lichaam een tijdelijke betrekking werd aangeboden.

De onderzoekers begrepen dat een wetswijziging is voorgesteld die voorziet in een wijziging van de manier waarop de gezaghebber wordt waargenomen. De wijziging komt hierop neer dat standaard bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber zijn ambt wordt waargenomen door een door de Rijksvertegenwoordiger aangewezen waarnemend gezaghebber. Deze waarneming heeft zowel betrekking op zijn rol in het bestuurscollege als in de eilandsraad. Alvorens tot de aanwijzing van een waarnemend gezaghebber over te gaan hoort de Rijksvertegenwoordiger de eilandsraad. Uit de interviews blijkt dat verwacht wordt dat deze nieuwe systematiek het selectieprobleem niet

Noot 48 In ieder geval werd een keer een besluit van de eilandsraad ter vernietiging voorgedragen aan de minister het betrof onder andere twee amendementen aangenomen in december 2011 door een meerderheid in de eilandsraad die er voor moest zorgen dat de coalitie meer gewicht in vertrouwenscommissie inzake benoeming van de gezaghebber van Bonaire zou krijgen. Naar het oordeel van de gezaghebber zou die situatie echter in strijd zijn met de wet en het algemeen belang waardoor hij de besluiten van de eilandsraad voordroeg tot vernietiging bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Amigoe, Gezaghebber vraagt vernietiging raadsbesluit, 16 december 2011). De vernietiging vond overigens niet plaats omdat de eilandsraad een herziende versie van de motie indiende die naar het oordeel van de gezaghebber wel acceptabel was.

zonder meer oplost. Zonder duidelijke selectiecriteria voor de waarnemend gezaghebber blijft namelijk discussie bestaan of wel de juiste persoon geselecteerd wordt.

4.1.5 De Rijksvertegenwoordiger

Formeel kader: Rijksvertegenwoordiger

Zoals eerder is aangegeven, maken de openbare lichamen geen deel uit van een provincie maar vallen zij rechtstreeks onder het Rijk. Omdat de wetgever het wenselijk vindt dat er een bestuurlijke schakel bestaat tussen het Rijk en de openbare lichamen is een Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen ingesteld. Het betreft een geheel nieuw orgaan van wie de taakstelling deels vergelijkbaar is met die van de Commissaris van de Koning. Als bestuursorgaan van de rijksoverheid heeft eigen bevoegdheden, die hij uitoefent onder verantwoordelijkheid van de betreffende minister. Uit de memorie van toelichting bij de WolBES blijkt dat zijn bevoegdheden hoofdzakelijk liggen in de preventieve sfeer met als doel het waarborgen van goed bestuur. Daarnaast is hem opgedragen de samenwerking te bevorderen tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen. Voor de openbare lichamen is de Rijksvertegenwoordiger een vooruitgeschoven post van de Nederlandse regering. Dat neemt echter niet weg dat het openbaar lichaam zich voor hun eigen belangenbehartiging ook rechtstreeks tot de rijksoverheid dan wel de ministers kunnen wenden. Andersom kunnen ook ministers zelfstandig informatie vragen aan de openbare lichamen.

De Rijksvertegenwoordiger wordt, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij koninklijk besluit benoemd voor de periode van zes jaar (artikel 188 WolBES). Herbenoeming is tevens mogelijk voor de duur van zes jaar. Over de voordracht tot benoeming of herbenoeming wordt bij de bestuurscolleges van de openbare lichamen ‘het gevoelen’ ingewonnen. Ook het ontslag van de Rijksvertegenwoordiger geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 189 WolBES).

Degene die benoemd wordt tot Rijksvertegenwoordiger dient het Nederlanderschap te bezitten (artikel 191 WolBES). Voor de Rijksvertegenwoordiger is net als voor de gezaghebber bepaald dat hij geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het ambt dan wel met het oog op zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid of het vertrouwen daarin. In de wet wordt een aantal van dergelijke functies en rollen expliciet opgesomd (artikelen 194, 195 en 196 WolBES).

De Rijksvertegenwoordiger dient zijn nevenfuncties anders dan uit hoofde van zijn ambt openbaar te maken (artikel 194 lid 3 WolBES). Ook bevat de wet een lijst met voor de Rijksvertegenwoordiger verboden handelingen. Het doel hierbij is helder aan te geven wat de handelingen zijn die een integer functioneren van de Rijksvertegenwoordiger in de weg kunnen staan. Het betreft met name privaatrechtelijke rechtshandelingen die een belangenverstrengeling kunnen opleveren met zijn taken ten opzichte van de openbare lichamen.

In de WolBES zijn de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger neergelegd. Artikel 204, eerste lid WolBES vat de taken - niet limitatief - samen:

- Het rapporteren aan Onze Minister wie het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen.
- Het goedkeuren van besluiten houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren.
- Het doen van een aanbeveling tot benoeming en een voorstel tot herbenoeming van de gezaghebber.
- Het goedkeuren van de eilandsverordeningen bedoeld in de artikelen 14, vijfde lid, 35, vierde lid, 105, tweede lid, en 123, tweede lid.[49]
- Het verlenen van ontheffingen als bedoeld in de artikelen 16, tweede lid en 85, tweede lid.[50]
- Het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen.
- Het voorleggen aan Onze Minister wie het aangaat van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen.
- Het voorzien in de waarneming van de gezaghebber indien hij dat in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt.
- Al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen.

Daarnaast wordt in artikel 231 het in de plaats treden bij taakverwaarlozing als taak bij de Rijksvertegenwoordiger neergelegd. Het eerste artikel van het aangehaalde artikel luidt: ‘Wanneer het bestuurscollege of de gezaghebber bij of krachtens een andere dan deze wet of de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorziet de Rijksvertegenwoordiger daarin namens het bestuurscollege of de gezaghebber en ten laste van het openbaar lichaam.’

Artikel 206 WolBES bepaalt dat de eilandsbesturen alsmede de onder hen ressorterende diensten en ambtenaren op verzoek van de Rijksvertegenwoordiger hun medewerking verlenen bij de uitoefening van de hem toegekende taken.

Uitvoeringspraktijk: Rijksvertegenwoordiger
Binnen de taakstelling van de Rijksvertegenwoordiger kan een onderscheid worden gemaakt tussen taken in het kader van hoger toezicht (waarborgen goed bestuur) en taken in het kader van wat in de wet genoemd wordt als ‘het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen.’ In deze paragraaf komt de rol van Rijksvertegenwoordiger aan bod in het kader van het hoger toezicht. In het hoofdstuk taakverdeling Rijk – openbaar lichaam komt de coördinatierol aan bod.

De bevoegdheden in het kader van hoger toezicht zijn in twee categorieën te verdelen. Aan de ene kant zijn er de wettelijke bevoegdheden inzake specifiek preventief toezicht: het verlenen van

Noot 49 De WolBES draagt de eilandsraad op een aantal eilandsverordeningen vast te stellen. Het gaat ondermeer om de verordeningen die de gezamenlijke Rekenkamer instelt en de eilandsverordening die de ambtelijke ondersteuning van de eilandsraad zelf regelt.
Noot 50 Het gaat hier om ontheffing voor onverenigbare functies en rollen.

goedkeuring aan personeelsbesluiten, het verlenen van goedkeuring aan bepaalde eilandsverordeningen en het verlenen van ontheffingen als bedoeld in de artikelen 16, tweede lid, en 85, vierde lid WolBES. De wet schrijft voor dat deze besluiten moeten worden getoetst aan de wettelijke eisen en er goedkeuring moet worden verleend om ze tot stand te kunnen brengen.

Aan de andere kant zijn er bevoegdheden in het kader van het generiek repressief toezicht: in de plaatstreding bij taakverwaarlozing en schorsing/vernietiging van besluiten die in strijd met de wet of het algemeen belang zijn. Bij schorsing en vernietiging beperkt de bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger zich tot het inzenden van besluiten. De verantwoordelijke minister is degene die uiteindelijk schorst en vernietigd.

Uit de interviews met de (oud) Rijksvertegenwoordigers en binnen de directie Koninkrijksrelaties blijkt dat het niet in de rede ligt dat de Rijksvertegenwoordiger zijn formele bevoegdheden frequent toepast. Het gebruik ervan wordt ervaren als een laatste redmiddel nadat overleg en andere vormen van aanmoediging niet tot de beoogde effecten hebben geleid. In onderstaand overzicht wordt het gebruik van de belangrijkste bevoegdheden die de Rijksvertegenwoordiger in het kader van hoger toezicht kan aanwenden cijfermatig weergegeven.

Tabel 4.3 Gebruik van bevoegdheden Rijksvertegenwoordiger

Item 2010	2010	2011	2012	2013	2014
Verlenen of onthouden goedkeuring Rijksvertegenwoordiger aan Eilandsverordeningen[51]	0	0	1	6	0
Voordracht tot vernietiging besluit of niet-schriftelijke beslissing eilandsraad wegens strijd met de wet	0	0	1	0	0
In plaats treden bij taakverwaarlozing door Rijksvertegenwoordiger[52]	0	0	0	0	0
Verlenen van goedkeuring eilandsverordening voor het bekleden van onverenigbare functies door leden eilandsraad	0	0	0	1	0
Verlenen van ontheffing van onverenigbare rollen leden eilandsraad	0	0	0	0	0
Verlenen van ontheffing voor gezaghebber maximaal drie maanden buiten het eiland te verblijven	0	0	0	0	0
Onthouden goedkeuring aan de besluiten inzake benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren van de bestuurscolleges van de openbare lichamen.[53]	0	4	0	0	0

Bron: administratie RCN / (voormalig kabinet) Rijksvertegenwoordiger

Noot 51 Het betrof in alle 7 de gevallen het verlenen van goedkeuring.

Noot 52 Wel heeft de Rijksvertegenwoordiger drie keer een aanmanende brief aan het bestuurscollege verzonden met de opdracht om een besluit alsnog te nemen/een vergunning alsnog af te geven. Van in de plaats treden bij taakverwaarlozing in de betekenis dat de Rijksvertegenwoordiger dan de bevoegdheden namen het bestuursorgaan uitoefent is hier geen sprake geweest.

Noot 53 De Rijksvertegenwoordiger heeft zich in de onderzochte periode in vier gevallen onthouden van goedkeuring (aan door het bestuurscollege voorgestelde bevorderingen). In 702 gevallen heeft hij echter goedkeuring verleend.

Het goedkeuren van besluiten houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren. In de onderzochte periode werd in vier gevallen goedkeuring onthouden terwijl in 702 gevallen goedkeuring werd verleend. Uit de artikelen 126 lid 2, artikel 135 en het artikel 168 lid 3 WolBES blijkt dat de goedkeuring slechts kan worden onthouden op grond van strijdigheid met het recht of met de regels die het bestuurscollege zelf heeft vastgesteld voor de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren. In de 'Beleidsregel inzake de goedkeuring, benoeming, bevordering , schorsing en ontslag van eilandsambtenaren' legt de Rijksvertegenwoordiger uit hoe hij deze bevoegdheden toepast. In dit document dat ook met de eilandbesturen is gecommuniceerd wordt duidelijk dat de toets primair procedureel van aard is en dat geen inhoudelijke toets plaatsvindt.[54] Dat roept de vraag op of daarmee recht gedaan wordt aan de achterliggende doelstelling van deze bevoegdheid. Uit de toelichting in de Memorie van toelichting blijkt namelijk dat deze bevoegdheid bedoeld was om politieke benoemingen in te perken. Politieke benoemingen – in de zin dat niet de best kwalificerende kandidaat maar een politiek gefavoriseerde kandidaat de functie toevalt – wordt met deze systematiek niet tegengegaan, zo wordt van de zijde van de Rijksvertegenwoordiger, het ambtelijk apparaat van het openbaar lichaam en de vakdepartementen in Den Haag naar voren gebracht. De Rijksvertegenwoordiger ziet namelijk niet toe op de werving en selectie zelf maar beoordeelt pas aan het eind van dat proces of de kandidaat die wordt voorgedragen voldoet aan de wettelijke minimumeisen. Dat beter geschikte kandidaten wellicht ten gunste van politieke vertrouwelingen op een zijspoor zijn gezet is met dit toetsingskader geen grond voor het onthouden van zijn toestemming. Eén geïnterviewde gaf zelfs aan dat deze werkwijze juist politieke benoemingen in de hand werkt:

'Met deze werkwijze legitimeert hij feitelijk dat vriendjes van het bestuur benoemd worden. Hij toetst nu alleen of ze voldoen aan de juiste kwalificaties, maar dat lukt meestal wel. En dan heeft vervolgens zo'n benoeming de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger!'

Een ander aandachtpunt dat tijdens het onderzoek in het kader van de benoemingen van overheidspersoneel naar voren werd gebracht betrof overeenkomsten van opdracht (ovo's). Het staat het bestuurscolleges vrij ovo's aan te gaan met personen voor het verlenen van diensten. Hoewel cijfers ontbreken geven diverse geïnterviewden aan dat deze ovo's met uitzondering van Saba met enige regelmaat worden toegepast.[55] Met een dergelijke overeenkomst kunnen personen werkzaamheden verrichten in functies waarop de benoeming normaal de goedkeuring behoeft van

Noot 54 De enige uitleg die wordt gegeven over beide toetsingscriteria staan op pagina 6 en 7 van de aangehaalde beleidsregel: 'Er is sprake van strijd met het recht als in strijd wordt gehandeld met: 1) De Ambtenarenwet BES, het rechtspositiebesluit ambtenaren BES of overige toepasselijke wet –en regelgeving zoals de WolBES. 2) De beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod op willekeur. De grond strijd met het algemeen belang is een lastig te omschrijven grond. Het betreft in ieder geval de situatie waarin in strijd wordt gehandeld met de door het bestuurscollege vastgestelde regels inzake de benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van ambtenaren. Deze regels omvatten in ieder geval het geldende functieboek en de eilandelijke regelingen voor medewerkers van de gedeputeerden.'

Noot 55 De Rijksvertegenwoordiger heeft begin 2015 de eilandsbesturen aangeschreven met het verzoek een overzicht te geven van het aantal ovo's. Op dat verzoek is tot het moment van schrijven van deze rapportage niet gereageerd.

de Rijksvertegenwoordiger.[56] Van de zijde van de bestuurscolleges van Bonaire en Sint Eustatius wordt gewezen op het voordeel van ovo's: ze stellen de bestuurscolleges in staat flexibel en snel arbeidskracht in te zetten zonder dat een tijdrovende en bureaucratisch belastende externe goedkeuring hoeft te worden afgewacht. Van de zijde van de Rijksvertegenwoordiger, het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen en de directie Koninkrijksrelaties worden ovo's ook gezien als een sluiproute om benoemingen te onttrekken aan het verticale toezicht. Bovendien wordt er – ook van de zijde van gezaghebbers – op gewezen dat de positie van personen die op een ovo-contract werkzaam zijn sterk afhankelijk zijn van politieke steun. Zeker wanneer de betreffende persoon een diensthoofd of directeursfunctie vervult kan dat tot een potentieel onwenselijke situatie leiden, omdat zij het risico lopen op sancties wanneer zij zich kritisch opstellen ten aanzien van plannen van het bestuurscollege. Het grote aantal wisselingen van directeuren op met name Bonaire en Sint Eustatius en de door verschillende geïnterviewden aangehaalde cultuur van angst binnen de ambtenarij geven een argument het risico op sanctionering door de gedeputeerden niet te onderschatten. Een geïnterviewde vertelde dat een gedeputeerde hem in de aanloop van de verkiezingen had laten weten dat als 'zij zouden winnen hij eraan zou gaan'.[57]

Het voorleggen aan Onze Minister wie het aangaat van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen. In de onderzochte periode is één keer een besluit voor vernietiging voorgedragen. Deze bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend op grond van strijd met recht of het algemeen belang (artikel 219 WolBES e.v.). Om de Rijksvertegenwoordiger handvatten te bieden bij het toepassen van deze bevoegdheid heeft de ministerraad in 2013 een 'Beleidskader schorsing en vernietiging' aangenomen.[58] Dit kader geeft echter maar beperkt houvast, zo wordt van de zijde van de directie Koninkrijksrelaties en de Rijksvertegenwoordiger opgemerkt.[59] Maar belangrijker nog: het ontbreekt aan procesafspraken die borgen dat de

Noot 56 Merk overigens op dat Rijksvertegenwoordiger niet geheel gepasseerd kan worden bij ovo's. In de Beleidsregel inzake de goedkeuring, benoeming, bevordering , schorsing en ontslag van eilandsambtenaren valt te lezen: 'Overeenkomsten van opdracht die naar zijn inhoud kunnen worden uitgelegd als een arbeidsovereenkomst […] moeten wel worden beschouwd als een besluit zoals bedoeld in artikel 204, eerste lid onderdeel b van de WolBES. Daarvan is sprake indien, gelet op de overeenkomst, uit de bedoeling van de partijen en de feitelijke uitvoering van de overeenkomst blijkt dat een gezagsverhouding bestaat tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Hiervan is in ieder geval sprake als de opdrachtgever het recht heeft om opdrachten en aanwijzingen te geven voor het werk dat moet worden verricht en de opdrachtnemer zich aan die opdrachten en aanwijzingen moet houden. Ook het feit dat de werkzaamheden een structureel en regelmatig karakter hebben en mondeling of schriftelijk vastgestelde werktijden zijn overeengekomen duidt op het feitelijk bestaan van een arbeidsverhouding.'.

Noot 57 Een andere geïnterviewde refereert aan de situatie op Bonaire waar het hoofd financiën door het bestuurscollege werd vervangen door een persoon op een ovo-contract. Deze persoon is werkzaam bij een accountbureau dat tevens toezicht zou houden op en adviseren over de financiën van Bonaire. Hetgeen vanuit het beginsel van onafhankelijke controle niet wenselijk is.

Noot 58 Zie de bijlage bij de brief van 25 november 2015 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer (kenmerk: 2013-0000694052)

Noot 59 In het 'Beleidskader schorsing en vernietiging BES' wordt over strijd met het recht opgemerkt: 'Onder «strijd met het recht» wordt verstaan strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen. Bij strijd met de wet moet worden gedacht aan strijd met de Grondwet, strijd met wetten in formele zin en lagere regelgeving, maar ook aan strijd met regels die krachtens de Grondwet een hogere status hebben, zoals een ieder verbindende verdragsbepalingen. Niet elke strijd met het recht geeft aanleiding tot vernietiging. De inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen moet proportioneel zijn ten opzichte van het belang dat met vernietiging wordt gediend. Het is een bestuurlijk middel. Van geval tot geval wordt beoordeeld of toepassing van het instrument evenredig is. Vernietiging komt eerder

Rijksvertegenwoordiger tijdig over de juiste informatie beschikt. De wet vereist dat de voordracht van vernietiging niet later geschiedt dan 2 dagen na de bekendmaking. In de praktijk worden besluiten van de eilandsbesturen vaak niet aan de Rijksvertegenwoordiger toegestuurd dan wel op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt,[60] zo wordt van de zijde van de Rijksvertegenwoordiger en de directie Koninkrijksrelaties verteld. Omdat tot op heden niet tegemoet gekomen is aan het verzoek van de Rijksvertegenwoordiger aan de bestuurscolleges en gezaghebbers de informatie alsnog te verstrekken en contactpersonen aan te reiken die hem informeren over voorgenomen en genomen besluiten bestaat het risico dat besluiten gemist worden. En daar waar de besluiten wel worden medegedeeld aan Rijksvertegenwoordiger resteert zo weinig tijd voor een inhoudelijke toets dat heldere procesafspraken met de verantwoordelijke departementen die de toets moeten uitvoeren, gemaakt moeten worden. Die afspraken zijn tot op heden niet gemaakt.

Los van de vraag of de Rijksvertegenwoordiger tijdig en volledig geïnformeerd is over de genomen beslissingen is het ook van belang dat hij politieke steun in Den Haag geniet. De minister zal tenslotte de voordracht moeten omzetten in een daadwerkelijke vernietiging. Uit het onderzoek blijkt dat deze politieke steun niet altijd aanwezig is. Een (oud) Rijksvertegenwoordigers vertelde dat de keer dat hij bij een verantwoordelijke minister informeerde of hij bereid was een genomen besluit te vernietigen hij nul op het rekest kreeg. Naar het oordeel van de geïnterviewde was de weigering niet zo zeer gebaseerd op inhoudelijke argumenten maar gemotiveerd vanuit het oogpunt politieke onrust te voorkomen. Ongeacht de achterliggende motivatie van de bewindspersoon voor zijn weigering is de conclusie gerechtvaardigd dat onvoldoende synchronisatie tussen de minister en de Rijksvertegenwoordiger de positie van laatstgenoemde als toezichthouder verzwakt.

In plaats treden bij taakverwaarlozing. Deze bevoegdheid - die is neergelegd in artikel 231 WolBES - is feitelijk niet uitgeoefend in de onderzochte periode. Een (oud) Rijksvertegenwoordiger vertelt dat hij eenmaal tijdens zijn zittingsperiode het bestuurscollege aangeschreven heeft met een sommerende brief waarin hij de verwaarloosde taken expliciet opsomde en aangaf op grond van welke (wettelijke) criteria sprake was van de verwaarlozing. Op basis van de brief heeft vervolgens een gesprek met het bestuurscollege plaatsgevonden en is de besluitvorming weer in lijn gebracht met het wettelijke kader. Een andere (oud) Rijksvertegenwoordiger heeft tweemaal een soortgelijke interventie gepleegd, zo bracht deze tijdens het onderzoek naar voren.

in beeld indien het besluit niet louter de lokale belangen betreft. In het Beleidskader schorsing en vernietiging gemeenten en provincies worden voorbeelden gegeven van besluiten waarbij daarvan sprake is. Het gaat om besluiten die in het verleden door de Kroon zijn vernietigd op basis van het toen geldende beleidskader. Deze voorbeelden kunnen ook ten aanzien van de openbare lichamen van belang zijn. Met de voorbeelden wordt duidelijk gemaakt waaraan bij bovenlokale belangen kan worden gedacht.' Over strijd met het algemeen belang wordt in het Beleidskader schorsing en vernietiging BES gezegd: 'Het is aan de Kroon om aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval een belangenafweging te maken. Of een besluit in strijd is met het algemeen belang vergt per geval een beoordeling van de feiten. Dit brengt met zich dat als een besluit wegens strijd met het algemeen belang wordt vernietigd, er ook een zware motiveringsplicht op de Kroon rust. Aangegeven moet worden wat de aard van het algemeen belang is en waarom het algemeen belang in dat concrete geval uitgaat boven de belangen die het bestuursorgaan met zijn besluit beoogt te dienen.'

Noot 60 Zie ook: Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden dat onverminderd van toepassing is op de openbare lichamen en deze opdraagt deze besluiten te publiceren.

De andere bevoegdheden stuiten bij hun uitoefening op soortgelijke uitvoeringsproblemen. Zo ontbreekt voor de uitoefening van bevoegdheid van de wettelijk vereiste eilandsverordeningen zoals omschreven in de artikelen 14 vijfde lid, artikel 35, vierde lid, artikel 105, tweede lid en artikel 123, tweede lid een toetsingskader op grond waarvan al dan niet de goedkeuring kan worden onthouden. Bovendien bestaat onduidelijkheid hoe artikel 14 zich verhoudt tot het Rechtspositiebesluit politieke ambtsdragers ten aanzien van de mogelijkheid van politiek verlof.[61] Ook bestaat onduidelijkheid over de criteria voor de bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger ontheffing te verlenen aan een eilandsraadslid voor het leveren van goederen of diensten ten laste van het openbaar lichaam (artikel 16 tweede lid WolBES) of het verlenen van ontheffing van de verplichting voor de gezaghebber om zijn werkelijke woonplaats in het openbaar lichaam te hebben (85, tweede lid WolBES).

Van de zijde van de bestuurders van de openbare lichamen worden ook enkele andere kanttekeningen geplaatst bij de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger. Zo wordt gewezen op overlap van taken en bevoegdheden met de gezaghebber in het bijzonder voor wat betreft de voordracht tot vernietiging van eilandsbesluiten, en wordt geconcludeerd dat de vorm van toezicht die door hem wordt uitgeoefend onevenredig zwaar is. Lokale bestuurders en ambtenaren van de openbare lichamen wijzen erop dat de toezichthoudende taken van de Rijksvertegenwoordiger getuigen van wantrouwen van Nederland. Een raadslid zegt:

‘Wij willen achteraf gecontroleerd worden, net als gemeenten. Niet preventief van tevoren. Binnen het koninkrijk wordt met twee maten gemeten.’

Bovendien wordt openlijk getwijfeld aan de doelmatigheid van het beleggen van de controlerende bevoegdheden bij een Rijksvertegenwoordiger. Naast zijn toezichthoudende taken treedt de Rijksvertegenwoordiger namelijk ook op als coördinator van het Rijksbeleid en belangenbehartiger van de eilanden (zie hoofdstuk 5). Met name die laatste rol kan volgens verschillende bestuurders en ambtenaren conflicteren met de controlerende rol omdat het karakter van de relaties nogal verschilt. Een geïnterviewde (oud)medewerker van de Rijksvertegenwoordiger vertelt:

‘Ik heb de twee rollen van de Rijksvertegenwoordiger als ‘belangenbehartiger’ van de eilanden en ‘controleur’ voor goed bestuur als conflicterend ervaren. Het is lastig een goede werkrelatie te onderhouden wanneer je tegelijk advocaat en politieagent bent.’

Ook wordt van de zijde van de eilandsbesturen de vraag gesteld wie de Rijksvertegenwoordiger nu vertegenwoordigt. Gezaghebbers vertellen dat de wijze waarop hij zich manifesteert tijdens bezoek van Nederlandse ministers aanleiding geeft te veronderstellen dat hij ook de eilanden vertegenwoordigt. Tegelijkertijd vertelt een gezaghebber:

Noot 61 Artikel 14 geeft slechts onverenigbaarheid aan, terwijl artikel 38, eerste lid, Rechtpositiebesluit politieke ambtsdragers BES regelt wat in (Europees) Nederland wel wordt aangeduid met ‘non-activiteits verlof’. In het artikel wordt ook de bezoldiging geregeld en het herstel in activiteit na afloop van het eilandsraadslidschap.

‘De rol en taakstelling is lang niet altijd duidelijk en de naamstelling wekt verwarring. De Rijksvertegenwoordiger is geen commissaris van de Koning of een gouverneur. Tegelijkertijd doen zijn titel en bevoegdheden weer anders vermoeden.’

De onduidelijkheid over de taakstelling en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger herkent overigens een (oud) Rijksvertegenwoordiger ook. Tijdens het interview gaf hij aan dat op basis van de vragen die hem bereiken de conclusie gerechtvaardigd is dat bij burgers en politiek soms verkeerde beelden bestaan over wat de Rijksvertegenwoordiger mag en moet.

4.1.6 Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Formeel kader: College financieel toezicht (Cft)

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Cft) vervult de spilfunctie in zowel de financiële functie van de openbare lichamen als in het toezicht daarop (zie paragraaf 1.1.1). De instelling van het College is geregeld in artikel 2 FinBES dat bepaalt dat het Cft bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. De voorzitter en de andere leden worden op grond van deskundigheid en in overeenstemming met ‘het gevoelen van de ministerraad’ benoemd bij koninklijk besluit op de voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De volgende procedure dient daarbij in acht genomen te worden:

a de voorzitter wordt benoemd op aanbeveling van de Minister-President;

b een lid namens Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk en

c een lid namens Nederland.

Uit het aangehaalde artikel blijkt verder dat de leden worden benoemd voor een periode van drie jaar. Herbenoeming is mogelijk.

Net als bij het lidmaatschap van de eerder genoemde bestuursorganen is het lidmaatschap van het College financieel toezicht onverenigbaar met een aantal andere functies die binnen de wet limitatief zijn opgesomd.[62] Aanvullend daarop is in artikel 3 tweede lid FinBES bepaald dat een lid geen andere betrekking of nevenfunctie uitoefent die ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Het derde lid van het aangehaalde artikel schrijft voor dat een lid diens voornemen tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie meldt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Sowieso maakt het College alle nevenfuncties van ieder lid openbaar op het moment van benoeming en door een naderhand jaarlijkse publicatie van een opgave van deze nevenfuncties in de Staatscourant en in de afkondigingbladen van de openbare lichamen (artikel 3 lid 4 FinBES).

Noot 62 Artikel 3, eerste lid FinBES: ‘Een lid van het College financieel toezicht kan niet tevens zijn: a. Gouverneur of Rijksvertegenwoordiger; b. minister of staatssecretaris; c. commissaris van de Koning of gedeputeerde; d. lid van een vertegenwoordigend orgaan of van een daarmee vergelijkbaar orgaan van Nederland; e. burgemeester of wethouder dan wel gezaghebber of eilandgedeputeerde; f. lid van de Raad van State; g. lid van de Algemene Rekenkamer; h. Nationale ombudsman of substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman; i. ambtenaar bij een ministerie, alsmede de daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven.’

In de FinBES worden – ex artikel 4 – de volgende taken aan het College financieel toezicht opgedragen:

- Adviseren van de openbare lichamen en Onze Minister in het kader van het toezicht op de toepassing van de bij deze wet vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het openbaar lichaam, alsmede van het toezicht op de verbetering van het financieel beheer, de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer.
- Het toezicht op het dagelijks beheer door de bestuurscolleges en in dat verband het toetsen of aan de bij deze wet vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van kredieten door een openbaar lichaam.
- Het in opdracht van Onze Minister uitvoeren van taken in het kader van de uitvoering van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan – blijkens artikel 4 lid 4 FinBES – na overleg met het betrokken bestuurscollege, beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan het Cft. Ook kan de minister wanneer het College financieel toezicht naar zijn oordeel bij de uitoefening van zijn taak ernstig in gebreke blijft, de noodzakelijke voorzieningen treffen ten aanzien van het College of een of meer van de leden van het College (artikel 8 FinBES) Wat deze maatregelen inhouden laat de wet onbenoemd.

Uitvoeringspraktijk: Cft

Uit het onderzoek blijkt dat het Cft overwegend goed wordt gewaardeerd. Zowel op de eilanden als in Den Haag bestaat er consensus over het idee dat de financiële geschiedenis van de eilanden een bijzondere vorm van toezicht rechtvaardigt en dat het Cft wordt gezien als een adequate partij voor dat toezicht. Het beoordelingskader op grond waarvan het Cft dient op te treden is eveneens voor de meesten helder en duidelijk uitgewerkt. Dat wil zeggen: in de FinBES en het daarvan afgeleide Besluit Begroting en Verantwoording (BBV BES) staat duidelijk omschreven welke normen en voorschriften bij het invullen van de financiële functie door de openbare lichamen moeten worden aangehouden en welke termijnen daarbij moeten worden bewaakt. Uit analyse van de interne administratie van het Cft blijkt dat van de diverse bevoegdheden frequent gebruikt wordt gemaakt.

Tabel 4.4 Gebruik van bevoegdheden door Cft op Bonaire

Bevoegdheid/formele taak	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verlenen goedkeuring aan besluit tot het oprichten of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap - artikel 9, lid 3 FinBES	0	0	1	1	0	0
Verlenen goedkeuring aan besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege op een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon – artikel 9, lid 6 FinBES	0	3	8	nvt (Rv)	nvt (Rv)	nvt (Rv)
Toezien op vervreemdingen van bezittingen van een openbaar lichaam op welke wijze dan ook geschiedt tegen marktconforme voorwaarden artikel 10, lid 1 FinBES	0	3	6	3	1	0
Negatief advies Cft over begroting aan het bestuurscollege - artikel 17, lid 3 FinBES	ja, deels	nee	nee	nee	nee	nee
Instellen onderzoek naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie - Art 34, lid 3 FinBES	ja	ja	nee	nee	ja	ja (pending)

Bron: administratie Cft 2015

Tabel 4.5 Gebruik van bevoegdheden door Cft op Sint Eustatius

Bevoegdheid/formele taak	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verlenen goedkeuring aan besluit tot het oprichten of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap - artikel 9, lid 3 FinBES	0	0	0	1	2	0
Verlenen goedkeuring aan besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege op een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon – artikel 9, lid 6 FinBES	0	0	4	nvt (Rv)	nvt (Rv)	nvt (Rv)
Toezien op vervreemdingen van bezittingen van een openbaar lichaam op welke wijze dan ook geschiedt tegen marktconforme voorwaarden artikel 10, lid 1 FinBES	0	0	0	1	0	0
Negatief advies Cft over begroting aan het bestuurscollege - artikel 17, lid 3 FinBES	ja, deels	nee	nee	nee	nee	nee
Instellen onderzoek naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie - Art 34, lid 3 FinBES	ja	ja	nee	nee	ja	ja (pendi ng)

Bron: administratie Cft 2015

Tabel 4.6 Gebruik van bevoegdheden door Cft op Saba

Bevoegdheid/formele taak	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verlenen goedkeuring aan besluit tot het oprichten of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap - artikel 9, lid 3 FinBES	0	0	0	1	0	0
Verlenen goedkeuring aan besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege op een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon – artikel 9, lid 6 FinBES	0	0	0	nvt (Rv)	nvt (Rv)	nvt (Rv)
Toezien op vervreemdingen van bezittingen van een openbaar lichaam op welke wijze dan ook geschiedt tegen marktconforme voorwaarden artikel 10, lid 1 FinBES	0	0	0	1	0	0
Negatief advies Cft over begroting aan het bestuurscollege - artikel 17, lid 3 FinBES	ja, deels	nee	ja	nee	nee	nee
Instellen onderzoek naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie - Art 34, lid 3 FinBES	ja	ja	nee	nee	nee	nee

Bron: administratie Cft 2015

Het Cft signaleert ten aanzien van de FinBES enkele beperkingen en onduidelijkheden. Een eerste probleem dat samenhangt met het toetsingskader van het Cft betreft de definitie van de 'collectieve sector'. Om te voorkomen dat de openbare lichamen lenen via andere instellingen of organisaties is in artikel 11 van de FinBES opgenomen dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% bedraagt per begrotingsjaar. In essentie is dit een verbod op lenen voor de collectieve sector.[63] Binnen de FinBES wordt onder de collectieve sector, naast het openbaar lichaam, ook die privaatrechtelijke organisaties verstaan die tot de ‘general government’ horen volgens de definities van het *System of National Accounts* van VN. Deze definitie is gekozen omdat dit een internationaal gangbare definitie is maar niet omdat hij goed inzicht geeft in de financiële risico’s die de eilanden lopen.[64]

Noot 63 Mortel, E. (2014). Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland. Den Haag IdeeVersa (In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), p. 82.
Noot 64 In de MvT van de FinBES valt daarover te lezen: “Voor de definitie van de collectieve sector wordt gebruik gemaakt van de definities die de Verenigde Naties hanteren voor de internationale statistieken (het zogenaamde

Uit een interne en voorlopige inventarisatie van het Cft blijkt dat een aantal privaatrechtelijke organisaties op de eilanden aanwezig is waarin de openbare lichamen wel financiële risico's lopen, maar die niet behoren tot de collectieve sector. Het aangaan van financiële verplichtingen door deze organisaties is onder de huidige wet gewoon toegestaan en wordt niet gecontroleerd. Van de zijde van het Cft wordt bovendien verteld dat lang niet alle organisaties die formeel wel onderdeel uitmaken van de collectieve sector ook cijfers beschikbaar stellen.

Eén geïnterviewde wijst er verder op dat de 0% rentelastnorm een rekbaar begrip is. Het Wegenfonds op Sint Eustatius (dat gerekend wordt tot de collectieve sector) heeft bijvoorbeeld een rentedragende lening waarvan de jaarlijkse rentelast minder dan $100.000 bedraagt. Omdat collectieve sector een jaaromzet heeft van ettelijke miljoenen is de rentelast als percentage van deze omzet afgerond 0%, aldus de geïnterviewde. Bovendien gaat het hier om rentelasten als gevolg van leningen aangegaan voor 10 oktober 2010.

In de tweede plaats wordt er door het Cft als van de zijde van de openbare lichamen op gewezen dat artikel 23 FinBES problemen oproept. In het aangehaalde artikel is bepaald dat het bestuurscollege geen uitgaven mag doen buiten de begroting of een goedgekeurde begrotingswijziging. Het tweede lid van het artikel luidt echter: 'Het bestuurscollege legt het voornemen tot het aangaan van een financiële verplichting voor advies voor aan het hoofd Financiën van het openbaar lichaam of, bij zijn afwezigheid, aan zijn eerste of tweede plaatsvervanger. Een positief advies wordt verleend indien de lasten die samenhangen met de financiële verplichting zijn voorzien in een goedgekeurde begroting of goedgekeurd besluit tot wijziging van de begroting dan wel in een door Onze Minister overeenkomstig artikel 20 vastgestelde begroting.' Het Cft wijst erop dat echter niet altijd duidelijk is wie moet worden aangemerkt als hoofd Financiën en wie dus moet adviseren. Dit probleem kwam volgens het Cft in 2014 naar voren toen de unitmanager financiën op Sint Eustatius door het openbaar lichaam niet als zodanig werd bestempeld.

Van de zijde van de ambtenarij wordt er om een geheel andere reden naar hetzelfde artikel gewezen. De taak die met de adviesplicht op de schouders van het hoofd Financiën wordt gelegd zorgt ervoor dat deze functie erg onder politieke druk kan komen te staan en dat in de praktijk op Bonaire en Sint Eustatius al meerdere keren gewisseld is door het bestuurscollege. Een geïnterviewde vatte de houding van zijn bestuurscollege als volgt samen:

''Het hoofd Financiën moet oplossingen voor ons zoeken en niet zeggen dat hij het niet gaat tekenen.'

System of National Accounts). Deze definitie wordt in Europa ook gehanteerd voor het bepalen van de EMU-schuld en het EMU-tekort. In de kern komt de definitie erop neer dat een instelling tot de collectieve sector gerekend wordt als de ontvangsten voornamelijk afkomstig zijn uit collectieve heffingen zoals belastingen en premies. Als de ontvangsten voor meer dan de helft afkomstig zijn van de markt, dan is sprake van een marktpartij en niet van een onderdeel van de collectieve sector.

Een negatief advies – hoe terecht ook – kan ertoe leiden dat het bestuurscollege niet kan doen wat het wenst. Omdat het hoofd Financiën voor het functioneren op of zelfs het behoud van zijn functie afhankelijk is van ditzelfde bestuurscollege kan stevige druk ontstaan niet al te rigide het toetsingskader te hanteren bij het afgeven van het advies.

'In de afgelopen 3 jaar hadden wel 10 negatieve adviezen afgegeven kunnen worden. Dit is echter nooit gebeurd omdat dan echt de oorlog uitbreekt.'

Diverse andere artikelen in de FinBES geven naar het oordeel van het Cft ook aanleiding tot nadere uitleg. Omdat het detailniveau van de opmerkingen bij deze artikelen hoger ligt dan wordt aangehouden in dit rapport zijn deze opmerkingen opgenomen in bijlage 1.

Naast onduidelijkheden in het toetsingskader wezen de eilanden erop dat de driemaandelijkse rapportageplicht - zoals neergelegd in artikel 22 eerste lid FinBES - een onevenredig zware belasting van de ambtelijke capaciteit met zich meebrengt. De gevraagde uitvoeringsrapportages zijn namelijk niet zonder slag of stoot uit de eigen financiële administratie te destilleren en het moment van leveren van de kwartaalrapportages valt bovendien vaak samen met andere administratieve verplichtingen. Een geïnterviewde vertelt:

'*Al die formats zijn niet proportioneel, het zou echt simpeler moeten; zeker voor begrotingswijzigingen. Ze gaan uit van een perfecte democratie. Die is hier niet.'*

Saba wijst er verder op dat het Cft in haar toezichtregime geen rekening houdt met verschillen in de financiële discipline tussen de eilanden. In tegenstelling tot de andere openbare lichamen heeft Saba al drie opeenvolgende jaren goedgekeurde jaarrekeningen (zie tabel 4.7), maar wordt het nog steeds verplicht iedere drie maanden de gevraagde financiële rapportages te produceren. Zowel het Cft als de directie Koninkrijksrelaties wijzen er echter op dat de rapportages niet alleen moeten worden gezien als een bureaucratische vereiste maar vooral ook bedoeld zijn als informatievoorziening naar het eigen eilandsbestuur.

Tot slot wijst de directie Koninkrijksrelaties er nog op dat het financieel toezicht op Caribisch Nederland door de minister van Binnenlandse Zaken wordt uitgeoefend maar dat het Cft invulling geeft aan dat toezicht door hem te adviseren over het financiële beleid van de eilanden. Het Cft is echter een apart bestuursorgaan dat volgens geïnterviewden voor een extra bestuurlijke schijf in het financiële toezicht zorgt. Deze schijf kan in potentie tot extra vertraging leiden of tot keuzes die niet stroken met het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De vraag die werd opgeworpen is of het toezicht op de financiële functie van de eilanden niet meer gebaat is bij toezicht dat organisatorisch direct onderdeel uitmaakt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.1.7 Rekenkamerfunctie

Formeel kader: Rekenkamerfunctie

Voor het controleren door de eilandsraad van het bestuurscollege is in het bestuurlijke stelsel van de openbare lichamen voorzien in een gezamenlijke rekenkamer (artikel 95 WolBES). De drie leden van de rekenkamer worden voor de duur van zes jaar benoemd. En iedere eilandsraad benoemt er één. Ook het op non-actief stellen, of het ontslag wordt gedaan door de eilandsraad die het betreffende lid benoemd heeft (artikelen 96 en 97 WolBES). Aan het lidmaatschap van de gezamenlijke rekenkamer worden dezelfde voorwaarden verbonden als aan het lidmaatschap van de eilandsraad (Artikel 98 jo. 13 WolBES).

Voor zijn financiering is de gezamenlijke rekenkamer afhankelijk van de eilandsraden. Deze stellen de gezamenlijke rekenkamer de nodige middelen ter beschikking voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden, zo blijkt uit artikel 103 WolBES. In haar werkzaamheden functioneert de gezamenlijke rekenkamer wel onafhankelijk. Zo wordt in artikel 104, eerste lid WolBES, bepaald dat personen die werkzaamheden verrichten voor de gezamenlijke rekenkamer, ter zake van die werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig zijn aan de gezamenlijke rekenkamer. De rekenkamer moet bij eilandsverordening worden ingesteld (artikel 105 WolBES).

In artikel 183, lid 1, WolBES wordt de taak van het bestuursorgaan beschreven: 'De gezamenlijke rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de eilandsbesturen gevoerde bestuur'. Een door de gezamenlijke rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door de eilandsbesturen gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 38, derde lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op verzoek van een of meer eilandsraden kan de gezamenlijke rekenkamer ook een onderzoek instellen, wordt in het twee lid van het aangehaalde artikel bepaald.

Voor deze taak heeft de rekenkamer verschillende bevoegdheden. Deze zijn neergelegd in de artikelen 184 en 185 WolBES. Zo is bepaald dat zij bevoegd is alle documenten die berusten bij de eilandsbesturen te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht. Ook moet het eilandsbestuur desgevraagd alle inlichtingen verstrekken die de gezamenlijke rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht. De rekenkamer is in haar onderzoek niet beperkt tot uitsluitend het eilandsbestuur. In artikel 184 derde lid WolBES wordt bepaald dat indien de zorg voor een administratie aan een derde is uitbesteed de voornoemde bevoegdheden ook van toepassing zijn op de administratie van de betrokken derde. Bovendien is de rekenkamer – ex artikel 185 tweede en derde lid WolBES – bevoegd nadere inlichtingen in te winnen over de jaarrekeningen dan wel een onderzoek in te stellen bij de volgende instellingen en over de volgende periode:

a Samenwerkingslichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen, waaraan de openbare lichamen deelnemen, over de jaren dat door de openbare lichamen aan de regeling wordt deelgenomen.

b Naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan een openbaar lichaam meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal

houdt, over de jaren dat het desbetreffende openbaar lichaam meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

c Andere privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan een openbaar lichaam of een derde voor rekening en risico van het openbaar bestuur aan de eilandsraad en het bestuurscollege van het betrokken openbaar lichaam en, indien van toepassing, aan de betrokken instelling, de opmerkingen en bedenkingen mee deelt die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Aan de eilandsraad of het bestuurscollege kan zij ter zake doende voorstellen doen. (artikel 186 lid 2 WolBES).

Uitvoeringspraktijk: Rekenkamer

Ten tijde van de evaluatie was geen gemeenschappelijke rekenkamer operationeel. Weliswaar is door alle drie de eilanden de door de WolBES vereiste eilandsverordening aangenomen die strekt tot de inrichting van de gemeenschappelijke rekenkamer, maar Saba had mede in afwachting van onderhavige evaluatie nog geen lid voor benoeming voorgedragen. Uit de interviews met de bestuurders en de eilandsraad van Saba blijkt dat het ontbreken van een rekenkamer thans niet als een groot gemis ervaren wordt:

‘Al ons werk ligt onder een vergrootglas. Hier op het eiland telt de rekenkamer 1.500 leden.’

De eilandsbesturen op de andere eilanden ventileren een ander geluid. Uit de interviews met de eilandsraden van Bonaire en Sint Eustatius blijkt dat zij denken dat hun controlemogelijkheden toenemen als de Rekenkamerfunctie beschikbaar komt. Volgens de eilandsraad van Bonaire geeft zo'n instrument hem de mogelijkheid ook onderzoek te doen naar delen van het openbaar bestuur die nu onder de radar blijven van bijvoorbeeld het Cft zoals overheid NV's en overheidsstichtingen. Op Sint Eustatius wordt gepleit voor een aanpassing van de WolBES zodat het wettelijk ook mogelijk is een rekenkamer in te richten wanneer een of beide andere eilanden nog geen leden hebben aangewezen.

Binnen het ambtelijk apparaat op de eilanden en in Den Haag worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit en doelmatigheid van de rekenkamerfunctie. De eilandsraden lijken – vanwege gebrek aan kennis en capaciteit – nu al moeite te hebben hun controlerende taak effectief uit te voeren. Het zou de vraag zijn of zij voldoende geëquipeerd zijn om de Rekenkamer te bemensen en met de uitkomsten van Rekenkameronderzoeken het bestuur daadwerkelijk ter verantwoording te roepen. Ter onderbouwing van deze stelling wordt gerefereerd aan de Caribische Landen van het Koninkrijk waar rapporten van de rekenkamer vaak weinig opvolging krijgen binnen de Staten. Bovendien wordt erop gewezen dat op Caribisch Nederland al sprake is van geïntensiveerd toezicht in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger en het Cft.

4.1.8 Ombudsfunctie

Formeel kader: Ombudsfunctie

Een onderdeel van het waarborgstelsel voor deugdelijk bestuur is de mogelijkheid dat gedragingen van het bestuur getoetst kunnen worden door een onafhankelijke instantie. De WolBES bepaalt – ex artikel 106 – dat de titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht, met uitzondering van de

artikelen 9:20 en 9:21[65] van toepassing is op schriftelijke verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan van het openbaar lichaam zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.

De eilandsraden kunnen voor de behandeling van verzoekschriften als bedoeld in artikel 9:18, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht een gezamenlijke ombudsman of een gezamenlijke ombudscommissie instellen (artikel 107 lid 1 WolBES). Doen zij dat niet dat geeft de Nationale ombudsman invulling aan de ombudsfunctie.

Indien de eilandsraden besluiten tot het instellen van een gezamenlijke ombudsman benoemen zij deze voor de duur van zes jaar (artikel 109 lid 1 WolBES). De wet somt niet limitatief de functies die onverenigbaar zijn met het ambt van ombudsman op. Wel is bepaald dat de gezamenlijke ombudsman geen betrekkingen vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin (artikel 110 lid 1 WolBES). Ook dient de ombudsman al zijn nevenfuncties openbaar te maken (artikel 110 lid 2 jo artikel 13 WolBES). De WolBES biedt ook de mogelijkheid tot het instellen van een gezamenlijke ombudscommissie zo blijkt uit artikel 115 van de aangehaalde wet. Het aantal leden dat de eilandsraden mogen benoemen in de commissie is ongelimiteerd. Op ieder lid van de commissie zijn de voornoemde bepalingen van toepassing.

De bevoegdheden van de ombudsman (of de ombudscommissie) zijn neergelegd in de AWB, titel 9.2. Zo wordt in artikel 9:31 AWB bepaald dat het bestuursorgaan, onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, getuigen en de verzoeker de ombudsman de benodigde inlichtingen verstrekken. Gelijke verplichtingen rusten op ieder college. Ook is de ombudsman bevoegd termijnen te stellen aan de verstrekking van de informatie. Zo nodig kan de ombudsman (of ombudscommissie) – ex artikel 9:34 AWB – een onderzoek ter plaatse instellen. Hij heeft daarbij toegang tot elke plaats (met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner) voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

De eilanden hebben uiteindelijk gekozen om aan te sluiten bij de Nationale ombudsman en geen eigen ombudsfunctie in het leven te roepen.

Uitvoeringspraktijk: Nationale ombudsman

10 oktober 2012 zijn de eilanden aangesloten bij is de Nationale ombudsman (No) en is hij bevoegd om klachten te behandelen over de lokale besturen op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent dat de No klachten mag behandelen over alle overheidsinstanties. Namens hem wordt twee keer per jaar ieder eiland gedurende een week bezocht door twee medewerkers. Het aantal klachten dat door de No wordt behandeld is gestaag toegenomen. In 2013 bedroeg het aantal behandelde dossiers 95, in 2014 was dit 141.

Noot 65 Dit is omdat de Nationale ombudsman in Caribisch Nederland eerstelijns klachtbehandelaar is in plaats van tweedelijns zoals in Europees Nederland het geval is.

De klachten zijn divers maar non response door overheidsorganisaties is een veel terugkerend probleem. Klachten gaan ook over het niet uitbetalen van een schadevergoeding, erfpachtkwesties of problemen bij medische uitzending. Tevens komen klachten voor over tewerkstellingsvergunningen. Wat opvalt is dat de No relatief veel signalen krijgt die betrekking hebben op niet of onvoldoende toegankelijke rechtshulp op de eilanden. Het gaat dan bijvoorbeeld om burgers die een beschikking hebben gekregen maar niet goed begrijpen wat dat betekent. In Europees Nederland zou een burger in zo'n geval vaak naar een juridisch loket gaan. Dergelijke voorzieningen ontbreken op de eilanden waardoor de ombudsman wordt opgezocht. Tot op heden werd door de No altijd wel even gekeken naar dergelijke vragen en daar waar mogelijk geadviseerd. Echte juridische hulp kan hij echter niet geven.

Kinderrechten is wat betreft de No een prioriteit. De Kinderombudsman is nog niet actief in het Caribisch gebied. De Kinderombudsman toetst aan het Kinderrechtenverdrag en is hierbij bevoegd zich te richten op alle partijen die bij kinderen betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld ook scholen. De No heeft deze bevoegdheid ten aanzien van deze instanties niet en vindt het daarom van groot belang dat de Kinderombudsman de kinderrechten behartigt in Caribisch Nederland.

Relatief gezien ontvangt de No meer klachten en signalen van mensen in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland.[66] Het hoge cijfer wordt deels verklaard door het gebrek aan alternatieven. Verder speelt dat bij de openbare lichamen klachtbehandeling nog een relatief nieuw fenomeen is. Van de zijde van de openbare lichamen wordt erop gewezen dat het grote bereik wellicht ook (deels) verklaard wordt door de intensieve communicatiecampagne via radio en krant direct voorafgaand aan en tijdens ieder bezoek van het team.

De No ziet het als zijn rol niet alleen klachtbehandeling in individuele zaken mogelijk te maken maar ook normering van het overheidshandelen te bevorderen. Waar mogelijk geeft de No dan ook naar aanleiding van individuele zaken apart advies aan de overheid. In dat kader is van belang te vermelden dat in de zomer van 2015 op Bonaire een formeel onderzoek gestart is naar aanleiding van vijf meldingen over trage afhandeling van klachten en het herhaaldelijk uitblijven van reacties door het openbaar lichaam Bonaire op verzoeken.[67]

Van tegenwerking door het ambtelijk apparaat of door het bestuur is nimmer sprake geweest. Wel wordt van de zijde van de No verteld dat vaak sprake is van lange behandelingsduur van zaken en hoge non respons, maar uiteindelijk wordt de gevraagde informatie wel verkregen.

Noot 66 In het jaarverslag 2014 van de Nationale ombudsman valt te lezen: " Caribisch Nederland telde in 2014 circa 24.000 inwoners. Met 141 verzoeken betekent dit dat per circa 170 inwoners 1 verzoek werd ontvangen. Nederland telt circa 16,8 miljoen inwoners, van hen ontvingen we 36.278 verzoeken. Dit betekent dat per circa 463 inwoners 1 verzoek."
werd ontvangen. Vanuit Caribisch Nederland worden dus ruim 2,5 maal zoveel verzoeken ontvangen.
Noot 67 https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2015/nationale-ombudsman-start-onderzoek-naar-openbaar-lichaam-bonaire

Over de volle breedte van de geïnterviewden op de eilanden wordt de ombudsfunctie gezien als een waardevolle toevoeging aan het systeem van checks-and-balances. Ook wordt verteld dat burgers steeds beter de weg weten te vinden naar het instituut en dat daardoor de overheid scherp gehouden wordt. Wel wordt erop gewezen dat de medewerkers van de ombudsman geen Papiaments spreken, hetgeen met name op Bonaire een drempel opwerpt voor bepaalde bevolkingsgroepen. Dat roept volgens sommigen de vraag op of het instituut wel voor iedereen toegankelijk is. Voorts wijzen verschillende geïnterviewden binnen het bestuur en de ambtenarij erop dat de No te veel gebruik maakt van het schrijven van brieven terwijl dat op de eilanden minder effectief is dan het oplossen van problemen in individuele gesprekken. Ook zou het vaak lang duren voordat een zaak tot een resultaat komt. Tot slot wordt door een enkele bestuurder gewezen op de relatief hoge kosten die met de Nationale ombudsman gemoeid zijn. Dat zou volgens hen de vraag oproepen hoe bij de besteding van publieke middelen geprioriteerd wordt.

4.2 Systeem van checks-and-balances

In de voorgaande paragraaf zijn de afzonderlijke bestuursorganen beschreven. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de onderlinge relaties van deze bestuursorganen zodat het systeem van checks-and-balances duidelijk wordt. Daarbij wordt, voor zover aan de orde, aangegeven in hoeverre tussen het Europese en Caribische deel van Nederland verschillen bestaan. Binnen het systeem van checks-and-balances wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen drie rollen: regelsteller, uitvoerder van de regel en controleur van de naleving van de regel. In het kader van goed bestuur wordt verondersteld dat deze drie rollen niet in één hand verenigd mogen zijn. Binnen de openbare lichamen kunnen de eilandsraad tezamen met het bestuurscollege worden aangemerkt als de regelstellers, het bestuurscollege als de uitvoerders van de regels terwijl de controle op de uitvoering van de regels verdeeld is over meerdere actoren.

Wat betreft de controle kan een onderscheid worden gemaakt tussen de horizontale keten en de verticale keten. De horizontale keten betreft de eilandsraad, lokale rekenkamer(functie), en de ombudsfunctie. Deze keten is ingericht met het oogmerk om kaderstelling, controle en verantwoording met elkaar in samenhang te brengen. De verticale keten wordt gevormd door de Rijksvertegenwoordiger, de gezaghebber en het Cft die onder verantwoording van de betreffende ministers toezicht houden. In het vervolg van deze paragraaf wordt deze tweedeling aangehouden.

4.2.1 Horizontaal toezicht

Zoals beschreven onder 4.1.1 is de inrichting van de horizontale toezicht[68] per 10 oktober 2010 in Caribisch Nederland gewijzigd. Waar in de Antilliaanse tijd sprake was van politiek monisme zijn thans de eilandsraad en het bestuurscollege ontvlochten en geeft de eilandsraad – veel explicieter dan in het verleden – primair invulling aan het horizontale toezicht. Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de horizontale controle in Caribisch Nederland zwak is. Het ontbreekt de leden van de

Noot 68 Horizontaal toezicht is in tegenstelling tot hoger toezicht geen wettelijk verankerd begrip. Het gaat hier om een bestuurskundig concept dat in het kader van goed bestuur gebruikt wordt.

eilandsraden aan de benodigde tijd en expertise om de (voorgenomen) besluiten van het bestuurscollege kritisch te beoordelen en de partijdiscipline zorgt ervoor dat de coalitiepartijen weinig geneigd zijn om tegen voorstellen/coalitieplannen van de eigen gedeputeerden te stemmen. De controlekracht van de eilandsraad wordt verder beperkt door het feit dat het bestuurscollege niet alle voorgeschreven stukken tijdig en systematisch met de eilandsraad deelt. Het gebrek aan transparantie wordt overigens ook opgemerkt door de bevolking, zo blijkt onder meer ook uit het belevingsonderzoek 2015. Van de zijde van alle bestuurscolleges wordt dit probleem onderkend en aangegeven dat plannen worden ontwikkeld om meer en proactiever informatie over de besluiten en het beleid van de eilandsbesturen naar buiten te brengen.

Het ontbreken van een operationele Rekenkamer perkt de controlemogelijkheden van de eilandsraden, althans op papier, verder in. Van diverse zijden – waaronder die van de lokale politiek, de Rijksvertegenwoordiger en de ambtenarij in Den Haag – werden echter vraagtekens gesteld bij de effectiviteit van een dergelijk toezichthoudend orgaan binnen de context van Caribisch Nederland. De uitkomsten van raadsonderzoeken krijgen tenslotte pas betekenis wanneer de eilandsraad ook voldoende geëquipeerd en bereid is om naar aanleiding van een dergelijk onderzoek het bestuurscollege tot verantwoording te roepen.

Diverse geïnterviewden in zowel Europees Nederland, binnen RCN als binnen de openbare lichamen geven aan dat het idee van politiek dualisme wellicht bij aanvang van de nieuwe bestuurlijke structuur te hoog gegrepen was. In dat kader is het gemeenschappelijk advies uit 2008 van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen aan de staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook tekenend:[69]

‘Gegeven de kleine gemeenschappen op de eilanden willen de Raden, mede gelet op de ervaringen in Nederland bij kleinere gemeenten, waarschuwen voor al te hoge verwachtingen van wat het dualisme kan teweegbrengen binnen de bestaande bestuurscultuur.’

Van de zijde van het openbaar lichaam werd daar tijdens het onderzoek aan toegevoegd:

Politiek dualisme is goed, maar in onze politieke cultuur werkt het niet. Partijen hebben namelijk geen visie, het gaat hier alleen om personen.

In het verlengde van het horizontale toezicht wordt soms ook het ambtelijk apparaat genoemd. Dit moet niet alleen uitvoering geven aan de implementatie van het door het bestuurscollege vastgestelde beleid maar zou idealiter het bestuurscollege ook input op zijn beleidsvoornemens moeten geven en daar waar nodig vanuit een deskundigenpositie kritische kanttekeningen en reality checks moeten uitvoeren op voornemens. Met die laatste rol kan het ambtelijk apparaat het bestuurscollege behoeden voor ondoelmatige aanwending van middelen en het college informeren over mogelijke consequenties. Uit de interviews met de bestuurscolleges en de ambtenarij op de eilanden komt naar voren dat het ambtelijk apparaat geen sterke invulling geeft aan deze rol.

Noot 69 Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (kenmerk: Rob/Rfv 2008-0000442879). 23 september 2008.

Hiervoor worden verschillende redenen genoemd die al eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwamen. Aan de ene kant wordt verteld dat de capaciteit en de kwaliteit van de bezetting van de formatie het ambtelijk apparaat belet een sterk tegenwicht te bieden aan het bestuurscollege. Het niet invullen van formele formatieplaatsen op diverse beleidsfuncties binnen de openbare lichamen wordt dan ook van de zijde van de ambtenarij gezien als een sterk aandachtspunt. Een geïnterviewde vertelt:

'Het is absurd dat de reactie van het openbaar lichaam op het meerjarenplan van de Rijksvertegenwoordiger door KPMG moet worden geschreven. Wat weten zij nu van kinderrechten en armoede. Dat is nu juist de core business [van het ambtelijk apparaat].'

Met name op Sint Eustatius en Bonaire wordt aan de andere kant ook gesproken van openlijke intimidatie en wantrouwen tussen bestuurscollege en ambtenarij. Dat wantrouwen zou niet alleen tot uitdrukking komen in frequente wisseling van diensthoofden en directeuren, maar ook in het openlijk ter discussie stellen van de kwaliteit van directeuren en het intrekken van mandaten. Van de zijde van het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen wordt er ook op gewezen dat – zoals eerder vermeld in dit hoofdstuk – door bestuurders met regelmaat formele procedures niet in acht worden genomen en hiërarchische lijnen worden genegeerd. Voorts wordt van die zijde verteld dat lang niet alle relevante bestuursbesluiten met de verantwoordelijke directies worden gedeeld waardoor miscommunicatie – ook met Europees Nederland – optreedt.

De ombudsfunctie is de achtervang van het horizontale toezicht. Burgers die geen gehoor vinden bij de overheid over een klacht over het optreden van diezelfde overheid kunnen hiervoor terecht bij de ombudsfunctionaris. Zoals beschreven wordt door de meeste geïnterviewden de toegevoegde waarde van de ombudsman onderschreven en opgemerkt dat met de introductie van deze waakhond een verbetering is geboekt ten opzichte van de periode voor 10 oktober 2010. Wel wordt aangegeven dat de werkwijze van de ombudsman teveel gericht is op schriftelijke zaakbehartiging, hetgeen minder effectief wordt geacht dan wanneer in fysiek overleg met de direct betrokkene zou worden afgestemd. Ook wordt gezegd dat er een culturele afstand bestaat tussen de medewerkers van de Nationale ombudsman en de inwoners van de eilanden. Die afstand wordt mede in de hand gewerkt door het feit dat zij geen Papiaments spreken en geen echte kennis zouden hebben van de lokale samenleving en de daar geldende mores.

4.2.2 Verticaal toezicht

Naast horizontaal toezicht wordt ook verticaal toezicht uitgeoefend in Caribisch Nederland. Binnen dat toezicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijk verticaal toezicht waarin de Rijksvertegenwoordiger, de gezaghebber en de minister een rol spelen en het financieel verticaal toezicht waarin het college financieel toezicht en de minister een rol hebben.

Bestuurlijk verticaal toezicht: formeel kader

Het verticaal toezicht in Caribisch Nederland wijkt enigszins af van het verticale toezicht in Nederlandse gemeenten. In Europees Nederland speelt, ten aanzien van de kwaliteit van het gemeentebestuur, met name de provincie een toezichthoudende rol. De toezichthoudende taken van de provincie, worden onder de WolBES bij de openbare lichamen door of vanwege het Rijk verricht. Wel is - zoals eerder uiteengezet - tussen het Rijk en de openbare lichamen een

bestuurlijke schakel geplaatst in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger. Kort samengevat kan binnen het verticale bestuurlijke toezicht de volgende instrumenten worden onderscheiden:

- Onder **goedkeuring** wordt verstaan de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan. Een voorbeeld hiervan is de eilandsverordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning, die de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger behoeft. Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet, waarin de goedkeuring is voorgeschreven (artikel 217 WolBES).
- Een besluit of een niet-schriftelijke beslissing van het eilandsbestuur kan bij Koninklijk Besluit worden **vernietigd** wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang (artikel 220 WolBES).[70] Vernietiging is mogelijk zowel op rechtmatigheids- als op doelmatigheidsgronden. Vernietiging is een discretionaire bevoegdheid van de Kroon.[71] De gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger kunnen , indien een besluit van een van de organen van het eilandsbestuur naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, beiden hiervan mededeling doen aan de minister die het aangaat (artikel 222 WolBES). De gezaghebber doet dit door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger (artikel 223 WolBES).[72]
- Tot slot kan in het kader van het generieke toezicht nog worden gewezen op de bevoegdheid tot het **in de plaats treden bij taakverwaarlozing**. Onder taakverwaarlozing wordt verstaan het niet (naar behoren) nemen van een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing. Of daarvan sprake is, is ter beoordeling van het bestuursorgaan dat bevoegd is in de plaats te treden. De wet kent twee regimes in geval van taakverwaarlozing. Welk regime van toepassing is, hangt af van de vraag of het taken in medebewind of autonome taken betreft. Bij verwaarlozing van taken in medebewind treedt het bestuurscollege in de plaats van de eilandsraad, terwijl de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treedt van het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber (artikel 231 lid 1 WolBES). In geval sprake is van taakverwaarlozing van autonome taken kunnen voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost (artikel 232 WolBES).

Bestuurlijk verticaal toezicht: uitvoeringspraktijk

Uit het voorgaande blijkt dat het bestuurlijke verticale toezicht door drie factoren belemmerd wordt. In de eerste plaats verondersteld effectief toezicht dat de toezichthouder tijdig beschikt over de relevante informatie. Wat betreft de Rijksvertegenwoordiger wordt niet voldaan aan die vereiste. Dat wil zeggen: de eilandsbesturen voldoen niet consequent aan de wettelijke plicht – ex artikel 142 – om alle besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden

Noot 70 Met de bevoegdheid tot vernietiging is ook de bevoegdheid tot schorsing gegeven, zo volgt uit de Algemene wet bestuursrecht, die ook voor dit onderdeel van toepassing is (afdeling 10.2.2 en 10.2.3). Merk overigens op dat het instrument schorsing / vernietiging in CN een andere reikwijdte heeft dan in de Nederlandse gemeente. Terwijl de beoogde werking voor Europees Nederland enigszins is verruimd als gevolg van de invoering van een meer generiek werkend toezichtstelsel, wordt het gebruik voor CN juist opgevat als een ultimo remedium. Een en ander heeft er toe geleid dat naast het beleidskader schorsing en vernietiging voor Europees Nederland een apart, meer restrictief, beleidskader geldt voor CN.

Noot 71 De vernietigingsbevoegdheid is echter geen alternatief rechtsmiddel. Daarom bepaalt de wet dat vernietiging niet mogelijk is indien tegen besluiten nog de mogelijkheid van bezwaar en beroep bestaat.

Noot 72 Tegen het besluit tot vernietiging staat overigens wel rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. (artikel 229 WolBES)

bekend te maken op een algemeen toegankelijke wijze. En voldoen evenmin aan de wettelijke eis de teksten van besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar te maken door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium (artikel 143 lid 1 WolBES). Daar waar het eilandsbestuur zijn beslissingen niet kenbaar maakt op de voorgeschreven wijze zou de gezaghebber deze beslissingen – ex artikel 221 WolBES – binnen twee dagen aan de Rijksvertegenwoordiger bekend moeten maken. In de praktijk voldoet de gezaghebber evenmin consequent aan die verplichting. Zodoende bestaat het risico dat besluiten die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang officieel van kracht worden zonder dat de Rijksvertegenwoordiger controle heeft kunnen uitoefenen.

De gezaghebber is ook zelf bevoegd besluiten van het eilandsbestuur voor te dragen voor vernietiging aan de verantwoordelijke minister. Aanwending van deze bevoegdheid stuit in de praktijk echter op problemen. Uit het voorgaande blijkt namelijk dat de gezaghebber in een stevige spagaat verkeert tussen enerzijds het bewaken van de goede werkrelaties in het bestuurscollege en anderzijds het voorkomen dat het openbaar lichaam besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. “You have to choose your battles” verzuchtten twee (oud) gezaghebbers onafhankelijk van elkaar tijdens het onderzoek. Bovendien wijst het onderzoek uit dat de juridische ondersteuning van de gezaghebber niet goed geregeld is zodat de vraag rijst of hij ook dan wanneer hij het conflict niet mijdt voldoende geëquipeerd is om het bestuurscollege effectief te controleren.

Een derde factor die het hoger toezicht bemoeilijkt betreft de rechtsgronden op basis waarvan de toezichtsinstrumenten kunnen worden uitgeoefend. Feitelijk levert de WolBES alleen strijd met het recht en het algemeen belang als toetsingscriteria. Dit speelt zowel bij de gezaghebber als de Rijksvertegenwoordiger. Door de Rijksvertegenwoordiger zijn in aparte notities enkele nadere duidingen gegeven aan de reikwijdte van beide toetsingscriteria. Het gaat dan specifiek om de reikwijdte bij het gebruik van de goedkeuringsbevoegdheid inzake benoemingen, bevordering en ontslag en bij het gebruik van de bevoegdheid besluiten voor te dragen tot vernietiging. Van de zijde van de Rijksvertegenwoordiger en de directie Koninkrijksrelaties wordt echter aangegeven dat ondanks deze uitwerking het toepassingsbereik beperkt blijft. Bovendien moet de verantwoordelijke minister ook zijn medewerking verlenen: hetgeen hij tot op heden niet bereid was te doen.

Tegelijkertijd wordt wel verteld dat de aanwezigheid van de formele rechtsmiddelen een preventieve werking tot gevolg hebben. Een oud-gezaghebber vertelde hoe hij meerdere keren de gedeputeerden heeft laten weten dat als zij het besluit formeel zouden nemen, hij genoodzaakt was het besluit voor te dragen voor vernietiging. Waarop het bestuurscollege de beslissing niet nam. Ook een (oud) Rijksvertegenwoordiger gaf aan dat puur de mogelijkheid tot het aanwenden van deze bevoegdheden bijdraagt aan goed bestuur.

Financieel verticaal toezicht: formeel kader

Ook het verticale financiële toezicht wijkt af van dat van Nederlandse gemeenten en van de oude situatie ten tijde van de Nederlandse Antillen. In Europees Nederland wordt dit toezicht door de provincie uitgeoefend. De doelstelling van het financiële toezicht daar is het voorkomen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft dat zij zelf niet kan oplossen en om die

reden een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten. Repressief toezicht is in Europees Nederland de standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen) zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van de Gedeputeerde Staten. Preventief toezicht is een uitzondering.[73] In een dergelijke situatie moet de gemeente haar vastgestelde begroting (en de wijzigingen daarop) vooraf ter goedkeuring aan de provincie voorleggen om rechtskracht te krijgen.

Aan het eind van elk jaar neemt de provinciale toezichthouder een beslissing of een gemeente voor het volgende jaar al dan niet onder preventief toezicht zal vallen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de volgende wettelijke documenten:

- de begroting
- de meerjarenraming
- de begrotingswijzigingen
- de jaarstukken
- de verordeningen ex artikel 212 en 213 Gemeentewet

De toezichthouder beoordeelt deze stukken aan de hand van het toezichtcriterium ‘structureel en reëel begrotingsevenwicht’. Voor het beoordelen van deze stukken zal de toezichthouder veelal ook andere dan de verplicht in te zenden stukken raadplegen (bijvoorbeeld de productramingen).

In Caribisch Nederland is het verticale financiële toezicht anders vormgegeven. In de eerste plaats is het toezicht standaard preventief: de begrotingen moeten ter goedkeuring aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden voorgelegd voordat ze rechtskracht krijgen. In de tweede plaats is niet de provincie toezichthouder, maar – namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – het College financieel toezicht. De bestaansreden van het College financieel toezicht heeft – in tegenstelling tot dat van de Rijksvertegenwoordiger – minder van doen met het feit dat de provincie geen natuurlijke rol kan spelen in het toezicht op de eilanden. De oorsprong van dit orgaan is gelegen in het feit dat de Nederlandse Antillen en de daartoe behorende eilandgebieden zich jarenlang geconfronteerd zagen met substantiële en structurele problemen op het terrein van de overheidsfinanciën. Begrotingen gaven een onvoldoende betrouwbaar beeld van uitgaven en inkomsten, het verplicht opstellen van jaarrekeningen en het laten controleren daarvan door een externe accountant liep achter en de schuldposities waren problematisch.[74] In de onderhandelingen rondom de ontmanteling van de Nederlandse Antillen

Noot 73 Een gemeente met financiële problemen komt in Europees Nederland onder preventief toezicht. In dat geval kan ze een beroep doen op een uitkering uit het gemeentefonds via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente krijgt dan een zogenaamde artikel 12 status. De provincie en het Rijk gaan zich dan intensief en preventief bemoeien met het financieel beleid van de gemeente.

Noot 74 Zie ook de MvT van de FinBES: ‘Bij de drie eilandgebieden die de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen gaan vormen is eerder sprake van decennia dan van jaren van slecht financieel beheer. Zo hebben deze drie eilandgebieden nog nooit een goedgekeurde jaarrekening gehad. Het financieel beheer was in feite vooral liquiditeitsgestuurd in plaats van begrotingsgestuurd. Er is dus meer nodig dan alleen een korte termijn benadering van het toezicht. Er moeten op grote schaal binnen de eilanden gedrags- en mentaliteitsveranderingen plaatsvinden, naast de wijde verspreiding ervan en het ervaring laten opdoen van alle geledingen binnen het openbaar lichaam met de nieuwe wijze van financieel beheer en begrotingsgestuurd werken.’

werd overeengekomen dat Nederland de nieuwe entiteiten zou bijstaan in het creëren van een gezonde uitgangspositie bij het ingaan van de nieuwe staatkundige structuur. Nederland was bereid een groot deel van de schulden van de Nederlandse Antillen te saneren, maar verlangde van de eilandgebieden dat zij zorg zouden dragen voor het aanbrengen van structurele verbeteringen in de begroting en met name het financieel beheer, teneinde te voorkomen dat er in de toekomst opnieuw (te grote) schulden worden opgebouwd. Het Cft werd als noodzakelijk onderdeel gezien van deugdelijk financieel beheer.[75]

Het verticale financiële toezicht is grotendeels uitgewerkt in de FinBES en bestaat uit twee elementen: een normenkader voor de financiële functie van de openbare lichamen en de wijze waarop wordt gecontroleerd of de eilanden voldoen aan de criteria genoemd in dat kader. In het normenkader staat een aantal unieke bepalingen die noch in Nederlandse gemeenten noch op de voormalige Nederlandse Antillen van toepassing zijn of waren. In de eerste plaats betreft het het expliciete verbod van de openbare lichamen om rentedragende leningen aan te gaan (artikel 11 FinBES) Voor het doen van investeringen zijn er voor de openbare lichamen drie vormen van financiering.

- Financiering via de eigen eilandbegroting. Hiervoor zal dan tijdig een reservering opgebouwd moeten worden en dus zal er een overschot moeten bestaan.
- Een departement bereid vinden de investering zelf te financieren, dan wel beschikbaar te stellen via een bijzondere uitkering.
- De laatste optie is het verkrijgen van een renteloze lening bij een van de Haagse ministeries. In feite gaat het hier om een voorschot op de vrije uitkering.

Om te voorkomen dat de openbare lichamen via privaatrechtelijke rechtspersonen waarin zij deelnemen alsnog op de kapitaalmarkt geld gaan lenen is in artikel 11 FinBES een ‘rentelastnorm’ gesteld voor de gehele collectieve sector van 0%. Hetgeen de facto een verbod op lenen op de kapitaalmarkt impliceert. Wel kunnen departementen aan deze partijen renteloze leningen verstrekken.

Noot 75 Het College financieel toezicht vindt zijn basis in de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 10 en 11 oktober 2006 en in de slotverklaring Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006. In deze verklaringen zijn de contouren van de nieuwe staatkundige verhoudingen overeengekomen, waaronder het inwerkingtreden van financieel toezicht. Belangrijk onderdeel van de verklaringen was dat financieel toezicht reeds in de transitiefase van kracht zou worden bij een algemene maatregel van rijksbestuur. In november 2007 is het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES-eilanden gepubliceerd in het Staatsblad. Hiermee geven Nederland en de BES-eilanden een nadere invulling aan het financiële toezicht zoals afgesproken in de Slotverklaring. Met de ondertekening van de Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AMvRB) besluiten Nederland en de BES-eilanden gezamenlijk tot de instelling van het College financieel toezicht. Hiermee is het Cft op 1 december 2007 officieel van start gegaan. Gedurende de transitieperiode naar de nieuwe staatkundige structuur bestond er één College financieel toezicht dat tijdelijk financieel toezicht uitoefende op de financiën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en het land Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten anderzijds. Dit College werd ondersteund door een secretariaat. Met het inwerkingtreden van de nieuwe staatkundige verhoudingen op 10 oktober 2010 zijn er twee Colleges van kracht: het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Cft Curaçao en Sint Maarten.

De FinBES kent diverse bepalingen ten aanzien van de financiële functie. Zo dient de eilandsraad – uiterlijk 15 november – een begroting voor het komende begrotingsjaar vast te stellen. Zoals hiervoor vermeld, moet die begroting worden goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens het in strijd zijn met het recht of met het financieel belang van het openbaar lichaam (artikel 19, tweede lid FinBES). Het bestuurscollege mag geen uitgaven doen die niet zijn geraamd in een goedgekeurde begroting of een goedgekeurd besluit tot wijziging van de begroting en het financieel beheer moet zodanig georganiseerd zijn dat dit ook daadwerkelijk niet gebeurt (artikel 15 FinBES).

Na afloop van het begrotingsjaar dient de jaarrekening, samen met een jaarverslag, door het bestuurscollege aan de eilandsraad te worden aangeboden om verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur (artikel 28 FinBES). Een of meer door de eilandsraad aangestelde accountants controleren die rekening ten behoeve van de eilandsraad. De eilandsraad stelt bij eilandsverordening regels vast voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Die eilandsverordening moet waarborgen dat de rechtmatigheid daarvan wordt getoetst. Artikel 38 van de FinBES bepaalt meer in het algemeen binnen welke randvoorwaarden de betreffende accountants moeten opereren. De accountant moet in ieder geval een verklaring verstrekken en een verslag van bevindingen uitbrengen. De verklaring dient een expliciet oordeel te bevatten over de rechtmatigheid van de totstandkoming van de inkomsten en uitgaven. Na vaststelling van de jaarrekening en eventueel het indemniteitsbesluit worden deze door tussenkomst van het College financieel toezicht naar de minister gezonden, voor 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar (artikel 31 FinBES). Het College financieel toezicht heeft de mogelijkheid een accountant een onderzoek te laten doen naar de jaarrekening en kan, als de jaarrekening daar aanleiding toe geeft, aan het bestuurscollege een advies geven over wijziging van de lopende begroting naar aanleiding van gebleken tekorten op gewone diensten, kapitaaldiensten of overschrijding van de rentelastnorm.

In artikel 28 FinBES is het uitbrengen van een jaarverslag verplicht gesteld, omdat een jaarverslag ook de programmaverantwoording en paragrafen behelst. Het jaarverslag moet een getrouw beeld geven van de openbare financiën op de balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten. Het jaarverslag bevat tevens een beschrijving van de voornaamste risico's en onzekerheden waarmee het eiland wordt geconfronteerd. Door de eilandsraad van deze informatie te voorzien, wordt het inzicht in de financiële positie van het eiland duidelijker en kunnen de risico's beperkt blijven zo is de gedachte van de wetgever. In de in paragraaf 4.1.6 genoemde BBV BES zijn de eisen voor het jaarverslag nader uitgewerkt.

In hoofdstuk IV van de FinBES wordt voor de drie openbare lichamen de bevoegdheid gecreëerd zelf lokale eilandbelastingen op te leggen (de belastingvormen staan limitatief opgesomd). De opbrengst van deze belastingen die op het openbare lichaam wordt gerealiseerd, is in beginsel vrij te besteden door het desbetreffende openbare lichaam. Er is ook voorzien in de bevoegdheid tot het heffen van rechten. Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen: 1) de algemene beginselen, 2) de grondbelasting, 3) de overige lokale heffingen en 4) de formeelrechtelijke inbedding en invordering van de lokale heffingen en rechten.

Andere belastingen dan die uitdrukkelijk zijn opgesomd in de FinBES mogen niet worden opgelegd door het openbare lichaam, behalve voor zover de bevoegdheid daartoe in andere formele wetten is vastgelegd. De beslissing tot invoering, afschaffing of wijziging van een lokale belasting ligt bij de eilandsraad van het openbare lichaam (artikel 40 FinBES).

Verticaal financieel toezicht: uitvoeringspraktijk

Over de volle breedte van de respondenten wordt het financieel toezicht als effectief beschouwd. Dat wil zeggen: deze vorm van verticaal toezicht heeft er volgens de meeste respondenten aan bijgedragen dat de begrotingsdiscipline van de eilanden flink is toegenomen de schuldenpositie van de eilanden sinds 10 oktober 2010 niet noemenswaardig is verslechterd. Onderstaand overzicht illustreert de toename van de begrotingsdiscipline. Voor alle drie de eilanden geldt dat zij voor de afgelopen drie begrotingsjaren de deadline voor de vastgestelde begroting hebben gehaald. De jaarrekeningen daarentegen konden niet altijd worden goedgekeurd (en vastgesteld). Alleen Saba heeft voor de drie laatste jaren waarvoor de rekening tijdens het veldwerk van dit onderzoek vastgesteld had kunnen worden tijdig voldaan aan de wettelijke plicht.

Tabel 4.7 Bestuurscollege heeft deadline van de begroting gehaald (15 november)

openbaar lichaam	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bonaire	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Sint Eustatius	nee	nee	nee	ja	ja	ja
Saba	nee	nee	nee	ja	ja	ja

Bron: administratie Cft 2015

Tabel 4.8 Het bestuurscollege zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag uiterlijk 15 juli volgend op het begrotingsjaar (door tussenkomst van het Cft) naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

openbaar lichaam	2010	2011	2012	2013
Bonaire	nee	Ja	ja	nee
Sint Eustatius[76]	nee	nee	nee	nee
Saba	nee	Ja	ja	ja

Bron: administratie Cft 2015

Deze cijfers ondersteunen een breder gedragen beeld dat – hoewel de financiële functie verbeterd is – er tussen de eilanden enkele belangrijke verschillen bestaan. Het Cft schrijft hierover in haar tweede halfjaarrapportage 2014:

'Het afgelopen jaar heeft het al langer bestaande beeld bevestigd van de verschillende snelheden waarin de openbare lichamen groeien naar de gewenste situatie. Saba streeft er naar over 2014 een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen over zowel het getrouwe beeld als de rechtmatigheid van de jaarrekening. Op Sint Eustatius daarentegen zijn het afgelopen jaar enkele onrechtmatigheden voorgevallen en is de begroting ternauwernood binnen de normen gebleven.

Noot 76 Het Cft laat aantekenen dat aan de 'nee's' uit 2012 wel correctieverzoeken tot uitstel ten grondslag hebben gelegen die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goed bevonden zijn.

Op Bonaire tot slot is een omvangrijk verbetertraject gaande om de in de afgelopen jaren opgebouwde achterstanden in het financiële beheer op te lossen. De begroting van vooral Sint Eustatius en die van Bonaire zijn gedurende het jaar in begrotingswijzigingen voor grote bedragen aangepast. Hierdoor wordt duidelijk dat de begroting nog onvoldoende als sturingsinstrument fungeert.'

Uit de interviews met het bestuur van de openbare lichamen en het ambtelijk apparaat daar blijkt dat het toezicht door het Cft als relatief streng en fijnmazig wordt ervaren. De bepalingen in de FinBES en de daarvan afgeleide BBV BES zijn wat dat betreft geen dode letters van de wet. Het Cft adviseert – gevraagd en ongevraagd – regelmatig (negatief) over ontwerpbegrotingen, (ontwerp)begrotingswijzigingen, renteloze leningen, jaarrekeningen en plannen van aanpak. Deze adviezen zijn doorgaans heel expliciet . Ter illustratie een passage uit een recent advies aan de gezaghebber van Sint Eustatius:

'Het Cft stemt als gevolg van het ontbreken van dekking niet in met de voorgestelde eerste begrotingswijzing 2015. Het Cft adviseert u met klem om eerst kostenbesparende dan wel opbrengstverhogende maatregelen te treffen alvorens de lasten te verhogen op de door u gewenste onderdelen. Het Cft mist daarnaast de dekking voor het tekort dat zich volgens uw rapportage in de jaarrekening over 2014 zal manifesteren en voorziet grote financiële risico's in geval u besluit al uw wensen (met name op het terrein van de salariëring van uw ambtenaren) tot uitvoer te brengen. De uitvoeringsrapportage dient op onderdelen nog fors te worden verbeterd. Op dit moment voldoet de rapportage niet aan de bestuurlijk en ambtelijk gemaakte afspraken daarover.'[77]

Omdat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de regel pas goedkeuring verleend aan een begroting of begrotingswijziging na positief advies van het Cft, hebben dergelijke adviezen een dwingend karakter. Overigens kan het Cft ook – bijvoorbeeld in het kader van de verstrekking van renteloze leningen aan een van de eilanden – advies uitbrengen aan Nederlandse bewindspersonen. In dergelijke adviezen is het Cft ook zeer expliciet. Zo valt in een recent advies aan de minister van I en M over de draagkracht van Saba voor een renteloze lening te lezen:

'Op basis van het nu voorliggende rekenmodel komt het Cft tot de conclusie dat Saba – wil het niet in enig jaar onder het bedrag van het voormalige doelsaldo van USD 618.000 uitkomen – extra middelen moet genereren. Dit houdt in dat er in termen van baten/lasten een extra overschot gecreëerd zal moeten worden bovenop dat wat reeds in de meerjarige begroting van Saba aan overschot is opgenomen. Als de vorig jaar besproken mogelijke besparing van USD 0,3 mln per jaar kan worden gerealiseerd zal Saba een ruimere liquiditeitspositie kunnen behouden. In dat geval vervalt de noodzaak om vorengenoemde extra overschot te creëren.'[78]

Noot 77 Advies eerste uitvoeringsrapportage en begrotingswijziging 2015 openbaar lichaam Sint Eustatius (kenmerk: Cft 201500089).
Noot 78 Geactualiseerde analyse in verband met renteloze lening Saba Cft 201500049

Hoewel de begrotingsdiscipline in algemene zin sinds 10 oktober 2010 duidelijk verbeteringen vertoont, wordt door verschillende geïnterviewden binnen het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen erop gewezen dat de begroting niet eenvoudig als toetsingskader kan dienen voor de uitvoering van het beleid van het bestuurscollege. Enerzijds zijn lang niet alle beleidsvoornemens als zodanig te herkennen in de onderdelen van de begroting, anderzijds vinden tussentijds vaak grote begrotingswijzigingen plaats. Dit beeld wordt bevestigd door het Cft. In haar halfjaarrapportage van maart 2015 (dat betrekking heeft op de periode juli – december 2014) tekent het college het volgende aan:

'Het valt het Cft in de uitvoering van de begroting op dat er zo nu en dan sprake is van aanzienlijke wijzigingen in de begroting gedurende het begrotingsjaar. Soms zijn deze wijzigingen het resultaat van bijstellingen, die bij het opstellen van de begroting nog niet konden worden voorzien. Soms is echter sprake van het bewust creëren van een overschot in de exploitatie om daarmee kapitaalsinvesteringen mogelijk te maken. Het Cft heeft het afgelopen jaar meerdere malen gewezen op het belang van de begroting als sturingsinstrument en het belang van het maken van afwegingen bij het opstellen van de begroting, dus voorafgaand aan het begrotingsjaar.'

Daarnaast wordt controle door het Cft binnen de collectieve sector bemoeilijkt door het feit dat de openbare lichamen niet altijd de jaarcijfers en andere stukken kunnen overleggen waaruit de financiële positie en risico's van de overheid bij overheids-NV's en overheidsstichtingen blijkt. In het eerder aangehaalde halfjaarrapport schrijft het Cft hierover:

Voor Sint Eustatius en Bonaire hebben het CBS en het Cft de rapportage niet op kunnen stellen ten tijde van het analyseren van de jaarrekening van het openbaar lichaam, aangezien de jaarstukken van de overige entiteiten niet beschikbaar zijn gesteld. Afgelopen maanden heeft het Cft, na nogmaals het openbaar lichaam Bonaire te herinneren aan de wettelijke bepalingen op dit vlak, stukken alsnog toegestuurd gekregen. Het CBS zal op basis hiervan begin 2015 een rapportage opstellen aan de hand van de jaarstukken over 2013. Het Cft heeft ook wederom aandacht gevraagd voor de aanlevering van de jaarstukken van de collectieve sector van Sint Eustatius (te weten het Wegenfonds). De jaarstukken zijn niet ontvangen. Ondanks dat er in de tweede helft van het jaar de benodigde jaarstukken zijn ingediend, merkt het Cft op dat dit onderdeel van het toezicht nog altijd niet verloopt volgens de bepalingen van de wet (uitgezonderd Saba). Het Cft zal aan de openbare lichamen wederom aandacht hiervoor vragen om in de komende jaren wel aan de wettelijke bepalingen te kunnen voldoen.

Tot slot wijst het onderzoek uit dat noch het Cft noch enig ander bestuursorgaan in het verticale financiële toezicht rechtstreekse controlebevoegdheden geniet die kunnen worden aangewend voor controle van privaatrechtelijke entiteiten die niet behoren tot de collectieve sector. Bij verschillende overheids NV's heeft het Cft het vermoeden dat aanmerkelijke risico's worden gelopen, maar het ontbreekt aan actuele cijfers en deze kunnen evenmin worden gevorderd.

4.3 WolBES en FinBES

In de voorgaande paragrafen is vastgesteld wat het formeel kader van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland is en hoe de nieuwe structuur in de praktijk functioneert. De nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland kent grote overeenkomsten met de bestuurlijke structuur van gemeenten omdat de Gemeentewet ten grondslag heeft gelegen aan de WolBES. Omdat de wetgever destijds van mening was dat de kleinschaligheid, de geïsoleerde ligging en de grote afstand tot Europees Nederland afwijkingen rechtvaardigde, bestaan tussen de openbare lichamen en de gemeenten enkele belangrijke verschillen. In deze paragraaf wordt gefocust op deze verschillen. Daarbij wordt aangetekend dat uitsluitend gekeken wordt naar die verschillen waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat ze van betekenis zijn voor de bestuurspraktijk. Vanuit dat perspectief is het niet relevant dat er een verschil in benaming bestaat tussen het bestuurscollege en het college van Burgemeester en Wethouders, of dat de gezaghebber niet op meer dan één eiland gezaghebber mag zijn terwijl een burgemeester dat in beginsel wel mag. Verschillen in omvang van de eilandsraad of bepalingen in de FinBES over het aangaan van leningen worden daarentegen juist wel meegenomen in deze beschouwing omdat deze direct raken aan het functioneren van het openbaar bestuur. De afbakening van wat wel en niet relevant is voor de bestuurspraktijk blijft echter tot op zekere hoogte arbitrair.

Veel van de in deze paragraaf aangehaalde informatie is reeds in voorgaande paragrafen aan bod gesteld – zij het vanuit een ander perspectief. Het is zodoende onvermijdelijk dat herhaling optreedt met de eerdere passages in dit hoofdstuk.

In het vervolg van deze paragraaf worden de WolBES en FinBES apart besproken. Steeds wordt per afwijking vastgesteld welke motivering de wetgever destijds aanvoerde om af te wijken van de Gemeentewet. Bij lezing van die motivering is het van belang te realiseren dat veel teksten letterlijke citaten uit de uit de memories van toelichting van beide wetten zijn die stammen uit de periode van vóór 10 oktober 2010. Destijds was de huidige bestuurlijke structuur nog een toekomstige situatie terwijl de Nederlandse Antillen nog bestond.

4.3.1 Belangrijkste afwijkingen in WolBES van het gemeentelijke stramien

In deze subparagraaf worden in oplopende volgorde de belangrijkste wettelijke bepalingen in de WolBES die van het Nederlandse gemeentelijke stramien afwijken besproken.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 9	Artikel 8	Het aantal eilandsraadsleden kan lager worden vastgesteld dan in gemeenten van gelijke omvang.

In de Memorie van toelichting bij de WolBES wordt als motivering voor dit lagere aantal de volgende reden naar voren gebracht: ‘Toepassing van deze staffel voor de berekening van het aantal leden van een eilandsraad zou betekenen dat Bonaire vijftien en Sint Eustatius en Saba elk negen eilandsraadsleden zouden krijgen. De eilandsraad van het eilandgebied Bonaire bestaat thans echter uit negen leden en de eilandsraden van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba elk

uit vijf leden. Het overnemen van de staffel uit de Gemeentewet zou dus een forse toename van het aantal eilandsraadsleden ten opzichte van de huidige situatie betekenen. Uitbreiding van het huidige aantal eilandsraadsleden kan in de praktijk voor problemen zorgen door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. Bovendien kennen de eilandgebieden thans nog een monistisch bestuurssysteem, waarbij de gedeputeerden tevens lid zijn van de eilandsraad. Invoering van het dualisme betekent dus ook al een toename van het aantal politici. Voorgesteld wordt en daarom het huidige aantal eilandsraadsleden in beginsel te handhaven.'

Het onderzoek laat zien dat het vermogen van de eilandsraad om effectief toezicht te houden op de uitvoerende macht beperkt is. Niet alleen vanwege het feit dat de aanstelling parttime bezoldigd is maar ook omdat vanwege het geringe aantal zetels in de eilandsraad het aantal dossiers per lid hoger ligt in Nederland (zie 4.1.2). Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien dat geschikte eilandsraadsleden binnen de eigen gemeenschap vinden geen sinecure is, temeer omdat de WolBES eilandsraadsleden in beginsel verbiedt voor het openbare lichaam te werken of daaraan goederen of diensten te verlenen. Vanwege de relatieve importantie van het openbare lichaam in de economie van het eiland beperkt deze onverenigbaarstelling het aantal potentiële kandidaten verder.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 24	Artikel 23	Een besluit van de raad om achter gesloten deuren te vergaderen, kan worden gevetood door de gezaghebber als voorzitter van de eilandsraad. Een burgemeester kan dit niet.

De memorie van toelichting motiveert deze afwijking als volgt: 'Waar het in de gemeenten gebruikelijk is dat vrijwel alle vergaderingen in het openbaar worden gehouden, is het thans op de drie eilanden gebruikelijk veelvuldig achter gesloten deuren te vergaderen. Dat aspect van de lokale bestuurscultuur behoeft verandering. Een volksvertegenwoordiging dient in het openbaar te vergaderen. Transparant en daarmee controleerbaar bestuur is een belangrijke waarde in een democratische rechtsstaat. De gezaghebber kan met de hem toegekend bevoegdheid een zo groot mogelijke openbaarheid bevorderen. Met het oog op dit belang is de opsomming van aangelegenheden waarover niet in een besloten vergadering kan worden beraadslaagd en besloten, uitgebreider dan die welke in de Gemeentewet is opgenomen.'

Geen van de geïnterviewde gezaghebbers heeft gedurende zijn zittingsperiode gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Op basis van de interviews blijkt bovendien dat praktisch altijd openbaar wordt vergaderd (en de bijeenkomsten via diverse media zelf live gevolgd kunnen worden). Ook werd dat duidelijk dat de constatering in de memorie van toelichting dat in het verleden veelvuldig achter gesloten deuren werd vergaderd, althans voor Bonaire en Sint Eustatius, niet herkend werd.

Sommige geïnterviewden hebben te kennen gegeven dat de eilandsraden met het altijd openbaar vergaderen wellicht te ver doorgeschoten zijn uit angst dat hen een gebrek aan transparantie wordt verweten. Voor het vergroten van de samenwerking met het bestuurscollege zou volgens hen af en toe best besloten vergaderd mogen worden.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 41	---	Bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk mag niet bestaan tussen een eilandgedeputeerde en een ander lid van het bestuurscollege.

In de Memorie van toelichting bij de WolBES wordt dit onderscheid als volgt gemotiveerd: ‘Zeker in een kleine leefgemeenschap als op de eilanden is het ongewenst indien de banden tussen de bestuurders onderling al te hecht zijn, dit uit vrees voor belangenverstrengeling. Een dergelijke regeling is niet opgenomen voor de leden van de eilandsraad om geen beperkingen aan te brengen in het passief kiesrecht.’

Deze bepaling is gedurende de onderzochte periode consequent opgevolgd en heeft en werd door de geconsulteerde bestuurders niet als een belemmering ervaren. Daarmee lijkt het een effectieve bepaling in de WolBES. Verwantschap an sich blijft overigens volgens verschillende geïnterviewden wel een aandachtspunt. De WolBES is in dat opzicht weer minder stringent dan zijn voorganger de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Daarin waren soortgelijke bepalingen als neergelegd in artikel 41 ook van toepassing op eilandsraadsleden. Verschillende geïnterviewden wezen er ook op dat het niet onlogisch zou zijn om de functie van eilandsecretaris met vergelijkbare waarborgen te omkleden zodat bijvoorbeeld kan worden uitgesloten dat verwantschap bestaat tussen de eilandssecretaris en de gedeputeerden of de eilandsecretaris en eilandsraadsleden.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 49	---	Eilandgedeputeerden en gezaghebbers dienen na benoeming en ontslag bij de Rijksvertegenwoordiger een schriftelijke verklaring in met onder meer een omschrijving van hun zakelijke belangen en privé vermogen en dat van hun echtgenoten.

Artikel 49 regelt het in de Anglo Saxische wereld gebruikelijke financial disclosure. In memorie van toelichting wordt bij deze bepaling opgemerkt: ‘[financial disclose] is een instrument ter bestrijding van ongerechtvaardigde verrijking. De […] regeling geeft de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om het privévermogen aan het begin van de ambtsperiode te vergelijken met het privévermogen aan het einde van de ambtsperiode en aldus na te gaan of er gedurende de ambtsperiode mogelijk sprake is geweest van ongerechtvaardigde verrijking door de desbetreffende eilandgedeputeerde onderscheidenlijk gezaghebber. Indien de Rijksvertegenwoordiger het vermoeden heeft dat er sprake is van ongerechtvaardigde verrijking door betrokkene dient hij hiervan aangifte te doen. Dit kan voor de bevoegde autoriteiten aanleiding zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten naar betrokkene. De verklaring die de (gewezen) eilandgedeputeerde en (gewezen) gezaghebber moeten indienen ziet niet alleen op hun eigen privé vermogen maar ook op dat van hun echtgenoot of partner. Hiermee wordt voorkomen dat een eilandgedeputeerde of gezaghebber zijn belangen kan onderbrengen bij zijn echtgenote of partner om daarmee de controle die met deze regeling wordt beoogd te ontlopen.

Uit het onderzoek blijkt dat deze bepaling door bestuurders als effectief wordt beschouwd. Dat wil zeggen dat structureel opgave is gedaan en dat hiermee de integriteit van de gedeputeerden wordt ondersteund omdat hij kan aantonen dat hij niet aan zelfverrijking deed.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 57	---	Indien een eilandgedeputeerde een met zijn functie onverenigbare betrekking vervult en de eilandsraad, naar het oordeel van de gezaghebber, ten onrechte nalaat de eilandgedeputeerde ontslag te verlenen, wordt de eilandgedeputeerde door de gezaghebber van zijn betrekking als eilandgedeputeerde vervallen verklaard. Een burgemeester heeft deze bevoegdheid niet.

De Memorie van toelichting bij de WolBES meldt hierover: ‘Dit is in afwijking van de Gemeentewet, waarin het laatste woord aan de raad is. Deze afwijking houdt verband met de kleinschaligheid van de eilanden, waardoor de druk op eilandsraadsleden groot kan zijn om de betrokken eilandgedeputeerde niet te ontslaan, ondanks het feit dat deze een onverenigbare functie bekleed. Tegen dit besluit van de gezaghebber staat rechtstreeks beroep open op het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Deze afwijkende bepaling in de WolBES is tot op heden niet gebruikt. Bovendien laat het onderzoek zien dat de initiële zorgen wellicht overbodig waren: het aantal gedeputeerden dat door de eilandsraad ontslag is verleend is in verhouding tot Europees Nederland bijzonder groot. Overigens levert deze bepaling in de wet geen bureaucratische ballast op.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 73	Artikel 61	De procedure voor de benoeming van de gezaghebber wijkt af van de benoemingsprocedure van de burgemeester.

De Memorie van toelichting bij de WolBES meldt hierover: ‘Het verschil zit hem daarin dat bij de benoeming van een nieuwe burgemeester de gemeenteraad een aanbeveling van twee kandidaten doet voor de te benoemen burgemeester. Van (de volgorde van) die aanbeveling kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn voordracht slechts op zwaarwegende gronden afwijken. Ten opzichte van de benoemingswijze van de gezaghebber van een eilandgebied van de Nederlandse Antillen geeft de benoemingswijze van de gezaghebber in dit wetsvoorstel de eilandsraad echter meer inspraak. De afwijking ten opzichte van de Gemeentewet is ingegeven door de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.’

Uit het onderzoek blijkt dat de procedure zoals die is neergelegd in de WolBES vooral onduidelijkheden oproept. In het bijzonder gaat het om de vraag hoe de Rijksvertegenwoordiger de eilandsraad moet consulteren. Ook werd in de onderzochte periode door de eilandsraad van Bonaire getracht de invloed van de eilandsraad op de benoeming verder te vergroten. Ondanks

deze signalen alleen op Sint Eustatius door de eilandsraad geklaagd over de huidige bezetting van de functie van gezaghebbers.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 95	Artikel 81a	De eilandsraden kunnen alleen een gezamenlijke rekenkamer instellen. Een gemeenteraad kan een eigen gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie instellen dan wel met de raad of raden van een of meer andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer instellen.

De Memorie van toelichting bij de WolBES motiveert dit verschilt als volgt: ‘De eilanden hebben een beperkte ambtelijke capaciteit waardoor een eigen rekenkamer voor ieder eiland te veel capaciteit zou vergen. Daar komt bij dat een gezamenlijke rekenkamer de deskundigheid bevordert, onder meer doordat er kennis kan worden uitgewisseld, geput kan worden uit elkaars ervaringen en er derhalve van elkaars functioneren geleerd kan worden. Door een gezamenlijke rekenkamer in te stellen kan ook de onafhankelijkheid van de rekenkamer beter worden gewaarborgd.’

Zoals eerder aangegeven in dit rapport is nog geen rekenkamer operationeel. Gelet op het feit dat de afwezigheid van de rekenkamer door lang niet alle partijen als een gemis wordt ervaren en Saba geen prioriteit geeft aan het bemensen van dit bestuursorgaan lijkt de gemaakte keuze te volstaan met één gemeenschappelijke rekenkamer in plaats van drie afzonderlijke zeer doelmatig. Of de instelling van een rekenkamer an sich effectief is, is daarmee overigens niet beantwoord.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 107	Artikel 81p	De eilandsraden kunnen een gezamenlijke ombudsman of gezamenlijke ombudscommissie instellen. Een gemeenteraad kan een eigen gemeentelijke ombudsman of ombudscommissie instellen dan wel met de raad of raden van een of meer andere gemeenten een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie instellen.

De Memorie van toelichting bij de WolBES motiveert dit verschilt als volgt: ‘Voor een gemeenschappelijke ombudsvoorziening is in de eerste plaats gekozen omdat de verwachting is dat het aantal klachten te gering zal zijn om drie eilandelijke ombudsvoorzieningen en de daarmee gepaard gaande kosten te rechtvaardigen. Het inrichten van een gezamenlijke ombudsvoorziening in plaats van een eilandelijke komt daarnaast de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van dit instituut ten goede.’

De eilanden hebben gekozen om de ombudsfunctie door de Nationale ombudsman in te laten vullen. Zoals eerder bleek wordt de ombudsfunctie als een verrijking van het institutioneel stelsel opgevat. Het aantal klachten per 1000 inwoners ligt in Caribisch Nederland flink hoger dan in Europees Nederland. Toch werden tijdens het onderzoek geen signalen opgevangen dat het zesmaandelijkse bezoek van het team van de Nationale ombudsman te weinig is om de klachten in ontvangst te nemen en af te handelen. In die zin lijkt de keuze om een gemeenschappelijke

voorziening te treffen doelmatig en niet van invloed op de effectiviteit. Of de keuze om de Nationale ombudsman de functie in te laten vullen effectief is valt op basis van deze conclusie niet te zeggen. Als voordeel werd gewezen op diens volledige onafhankelijkheid. Als nadeel werd gewezen op de relatief hoge kosten en de grote (culturele) afstand van hem tot de lokale bevolking, mede vanwege de taalbarrières.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 168	---	Besluiten van het bestuurscollege tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandambtenaren behoeven de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger.

Deze bijzondere bepaling wordt niet inhoudelijk toegelicht in de memorie van toelichting of de uitgangspunten notitie. Van de zijde van de direct betrokkenen bij het wetgevingsproces van de WolBES werd echter tijdens het onderzoek verteld dat de veronderstelde grote bevattelijkheid voor politieke patronage op de eilanden de noodzaak tot extra controle op de bedoelde besluiten met zich meebrengt. Bij dit besluit is – net als bij financial disclosure – gekeken naar de aanpak van politieke patronage op de British Overseas Territories.

Deze bepaling – die al eerder in het rapport expliciet werd besproken – lijkt niet effectief. De Rijksvertegenwoordiger kan slechts marginaal/procedureel toetsen en is daarom niet in staat uit te sluiten dat in het wervings- en selectieproces oneigenlijke motieven hebben meegespeeld waardoor beter kwalificerende kandidaten op een zijspoor zijn gezet. Bovendien lijkt de procedure niet doelmatig. In de interviews met (oud) Rijksvertegenwoordigers en hun (oud) medewerkers wordt duidelijk dat iedere benoeming een stevige bureaucratische belasting oplevert.

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 187	---	Er is een Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Rijksvertegenwoordiger is een geheel nieuw bestuursorgaan. De Memorie van toelichting zegt hierover: 'Omdat een bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen gewenst is wordt met deze wet een Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen ingesteld. […] Hij is bestuursorgaan van de rijksoverheid en heeft eigen bevoegdheden, die hij uitoefent onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zijn bevoegdheden liggen hoofdzakelijk in de preventieve sfeer, met als doel het waarborgen van goed bestuur op de eilanden.' In de notitie 'taken en verantwoordelijkheden Rijksvertegenwoordiger' van 4 april 2015 heeft de Nederlandse regering de rol van de Rijksvertegenwoordiger verder geconcretiseerd.

Uit het voorgaande blijkt dat de taakstelling en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger vragen oproepen. In de eerste plaats werd naar voren gebracht dat een potentieel spanningsveld bestaat tussen zijn taak als belangenbehartiger voor de eilanden en controleur van het bestuur

bestaat. Wat de controletaak betreft wordt van de zijde van de eilanden de rol van de Rijksvertegenwoordiger vaak overlappend ervaren met die van gezaghebber. Wat bij de eilandsbesturen de vraag oproep waarom beide invulling moeten geven aan eenzelfde vorm van controle op het bestuurscollege. Het toezicht op de benoemingen kwam hiervoor reeds aan bod. Van de zijde van de Rijksvertegenwoordiger zelf wordt aangegeven dat hij niet consequent voorzien wordt door de besturen van de eilanden van de voorgeschreven informatie. Ook niet na vordering daarvan door hem. Als gevolg daarvan is hij niet in staat effectief toezicht te houden op de genomen besluiten van de besturen van de openbare lichamen.

Wat zijn taken in het kader van de rijkscoördinatie betreft zijn veel geïnterviewden van mening dat hij wel de verantwoordelijkheid heeft maar niet bevoegdheden geniet daar op een effectieve manier invulling aan te geven. Kort samengevat is de Rijksvertegenwoordiger geplaatst voor de uitdaging om samenhang te bewerkstelligen tussen beleidsdomeinen die vanwege de ministeriele verantwoordelijkheid in Nederland sterk verkokerd zijn. De Rijksvertegenwoordiger heeft formeel echter geen bevoegdheden de ambtenaren van de diverse departementen te dwingen tot samenwerking. Gelet op het feit dat de minister in de eerste plaats wordt afgerekend op zijn eigen ‘enge’ taakstelling bestaat er voor ambtenaren een sterke prikkel om binnen de eigen kolom te opereren. Ook al onderkennen ze inhoudelijk wel dat daarmee vanuit het perspectief van het algemeen belang op de eilanden suboptimale keuzes worden gemaakt. (zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreid exposé over de rijkscoördinatie).

WolBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 208	---	De betrokken bestuurscolleges worden vooraf in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven omtrent: a. ingrijpende beleidsvoornemens, die uitsluitend op de openbare lichamen betrekking hebben; b. beleidsvoornemens ten aanzien van de openbare lichamen om op ingrijpende wijze af te wijken van regelgeving die van toepassing is in het Europese deel van Nederland. Deze specifieke vorm van inspraak wordt niet geboden aan een college van burgemeester en wethouders.

In de Memorie van toelichting bij de WolBES wordt deze afwijking als volgt gemotiveerd: ‘In het eerste lid is dan ook het recht van inspraak van de openbare lichamen vastgelegd voor wat betreft hun eigen takenpakket en functioneren. Naast de situatie dat het Rijk taken en bevoegdheden bij het eilandsbestuur neerlegt (a), geldt deze inspraak ook als er in betekende mate wijziging wordt aangebracht in de taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur (b). Van dit laatste is ook sprake als het Rijk een wettelijke taak van de openbare lichamen of een taak die de openbare lichamen in autonomie konden behartigen naar zich toetrekt.'
Hiernaast is, anders dan bij gemeenten het geval is, in het derde lid voorzien in een specifieke vorm van inspraak. Naast de inspraak bij wettelijke maatregelen met betrekking tot de eilandsbesturen zelf, krijgen de eilandsbesturen ook inspraak als er ingrijpende beleidswijzigingen zijn die betrekking hebben op de openbare lichamen, dat wil zeggen op de eilanden, hun inwoners, ondernemingen, et cetera. De achtergrond bij deze inspraak is dat de eilanden op grote afstand van het Europese deel van Nederland liggen en dat er verschillen zijn tussen de situatie in dit deel van Nederland en de openbare lichamen. De eilandsbesturen zullen veel beter dan het Rijk op de

hoogte zijn van de situatie ter plaatse. De inspraak is in die zin geclausuleerd, dat sprake moet zijn van specifiek beleid ten aanzien van de openbare lichamen (a) of van nieuw beleid waarin een specifieke voorziening is getroffen voor de openbare lichamen (b). Als dus algemeen beleid de openbare lichamen op dezelfde wijze raakt als het Europese deel van Nederland, dan bestaat geen verplichting voor het Rijk om inspraak te geven. Van belang daarbij is voorts dat het moet gaan om ingrijpende beleidsvoornemens of ingrijpende afwijkingen. Dit vereiste is in het belang van zowel de eilandsbesturen als het Rijk. Voorkomen wordt hiermee dat voor gedetailleerde punten steeds de inspraakprocedure gevolgd dient te worden.

Deze bepalingen in de WolBES zijn onderwerp van het onderzoek ‘wetgeving’. Hier wordt volstaan met de conclusie dat de op eilanden een breed gedragen gevoel bestaat dat de wettelijke informatie- en consultatieplicht onvoldoende is om te waarborgen dat de eilandsbelangen en eilandsprioriteiten voldoende meegenomen worden in het Haagse wetgevings- en beleidsvormingsproces. Dit wordt te meer als een gemis ervaren omdat het ontbreekt aan eigen politieke vertegenwoordiging in Den Haag en omdat de eilanden vanwege gebrek aan ambtelijke capaciteit en kwaliteit veelal niet in staat zijn passend te reageren op de vragen en verzoeken uit Europees Nederland.

4.3.2 Belangrijkste afwijkingen in FinBES ten opzichte van het gemeentelijke regiem

In deze paragraaf worden in oplopende volgorde de belangrijkste wettelijke bepalingen in de FinBES behandeld waarmee de financiële functie en de controle daarop in Caribisch Nederland afwijkt van het gemeentelijke stramien. Merk daarbij op dat in tegenstelling tot de WolBES de FinBES niet naar voorbeeld van de Gemeentewet of de Financiële verhoudingswet is opgesteld en feitelijk opgevat moet worden als een tailormade oplossing voor de financiële problemen die in het verleden op de eilanden speelden. In de memorie van toelichting valt daarover te lezen:

“Bij de drie eilandgebieden die de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen gaan vormen is eerder sprake van decennia dan van jaren van slecht financieel beheer. Zo hebben deze drie eilandgebieden nog nooit een goedgekeurde jaarrekening gehad. Het financieel beheer was in feite vooral liquiditeitsgestuurd in plaats van begrotingsgestuurd. Er is dus meer nodig dan alleen een korte termijn benadering van het toezicht. Er moeten op grote schaal binnen de eilanden gedrags- en mentaliteitsveranderingen plaatsvinden, naast de wijde verspreiding ervan en het ervaring laten opdoen van alle geledingen binnen het openbaar lichaam met de nieuwe wijze van financieel beheer en begrotingsgestuurd werken.”

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 2	---	In Caribisch Nederland wordt preventief financieel toezicht uitgeoefend. Er is een College financieel toezicht dat toeziet op de consequentienaleving van de wettelijke bepalingen in de FinBES. In Europees Nederland ontbreekt een dergelijk college en wordt in beginsel repressief toezicht gehouden.

De Memorie van toelichting bij de FinBES geeft niet apart aan wat de bedoeling is van het college, maar uit de tekst kan worden afgeleid dat dit orgaan een onlosmakelijk deel vormt van het verticale financiële toezicht. De noodzaak voor het preventieve toezicht wordt gemotiveerd met bovenstaande quote waarin het decennialange slechte financiële beheer als reden wordt opgevoerd.

Binnen de hoofdtekst van deze rapportage is uitgebreid ingegaan op het Cft en diens functioneren in het kader van het verticale financiële toezicht. Uit het onderzoek blijkt dat het Cft goed in staat is de haar opgedragen taken naar behoren uit te voeren. Het normenkader in de FinBES voor het financiële beheer en de wijze waarop het Cft toezicht op de naleving van deze normen houdt, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het vergroten van de financiële discipline van de eilanden. Daar waar het de eilanden niet lukt de wettelijk vereiste discipline in voldoende mate te betrachten, wordt dat door het Cft gesignaleerd en vindt opschaling plaats, zo blijkt uit de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën van Sint Eustatius in 2015. In dat geval voorziet de FinBES in een escalatiemodel waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het openbaar lichaam onder financiële curatele kan plaatsen.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 9, lid 6	---	Besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van het bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon worden niet eerder genomen nadat van Onze Minister een verklaring is ontvangen dat deze geen bezwaar heeft tegen die benoeming of herbenoeming. Deze bepaling ontbreekt in de Gemeentewet.

In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt: 'Vanwege het belang van besluiten op dit gebied is er preventief toezicht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beslissingen tot het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen en maatschappen zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.' Uit de aanvullende interviews binnen de directie Koninkrijksrelaties wordt duidelijk dat deze bepalingen destijds zijn opgenomen om te voorkomen dat door politieke benoemingen ongekwalificeerde personen worden benoemd.

Deze bevoegdheid is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemandateerd aan de Rijksvertegenwoordiger bij besluit d.d. 26 april 2012, (nr. 0000246388). Uit de interviews met de Rijksvertegenwoordiger en diens naaste (oud) medewerkers blijkt dat de huidige formulering aanleiding geeft tot verwarring. Zij merken op dat volgens de wettekst de verklaring van geen bezwaar (artikel 9 lid 6 FinBES) door de Minister van BZK betrekking heeft op ‘vertegenwoordigers van een bestuurscollege of openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon’. Gebleken is dat bij de praktische uitvoering tot op heden verklaringen van geen bezwaar zijn gevraagd en verleend voor de benoeming van leden van Raden van commissarissen (RvC's) van overheids-NV’s. Dat betekent dat leden van RvC’s zijn gezien als vertegenwoordigers van een bestuurscollege of openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Gezien de rol

van een RvC in een privaatrechtelijke rechtspersoon (advisering en toezicht houden) is dit volgens de geïnterviewden geen aannemelijke interpretatie.

Ook dan wanneer artikel 9 lid 6 FinBES nader is uitgelegd, valt te betwijfelen of deze vorm van toezicht effectief is. Het onthouden van een verklaring van geen bezwaar kan slechts geschieden wanneer de beoogde vertegenwoordiger niet over voldoende deskundigheid beschikt of overigens niet voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de 'beginselen van goed ondernemingsbestuur'. Weliswaar is deze formulering al concreter dan in strijd met het recht of het algemeen belang, maar zonder heldere criteria zal het vermoedelijk lastig zijn – extreme gevallen daargelaten - om politieke benoemingen in overheidsNV's en stichtingen te beletten.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 10	---	Besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies, en roerende zaken behoeven in Caribisch Nederland de goedkeuring van Onze Minister. Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in de Gemeentewet.

Bij vervreemding van bezittingen van een openbaar lichaam is het van belang zeker te stellen dat geen transacties gesloten worden die financieel in zijn nadeel zijn. Voorkomen moet echter ook worden dat voor elke kleinigheid de goedkeuring is vereist. Het noemen van een bedrag waar beneden de goedkeuring niet is vereist, is echter lastig omdat daarmee door het verkopen tegen een te lage prijs, juist ontduiking van het goedkeuringsvereiste mogelijk zou zijn. Voorts blijkt uit de wet dat in ieder geval marktconform moet worden vervreemd. De instemming aan vervreemding is gemandateerd aan het Cft. De afkeuring is voorbehouden aan de minister van BZK.

Uit de administratiegegevens van het Cft blijkt dat het negen maal toestemming verleend heeft voor vervreemding en er geen afkeuring heeft plaatsgevonden. Daarmee is een indicatie verkregen dat de wet effectief is. Dat wil zeggen dat de openbare lichamen geen transacties gesloten hebben die nadelig zijn voor de openbare lichamen. Van de zijde van de openbare lichamen werd wel opgemerkt dat de bepaling 'marktconform' op kleinschalige entiteiten als Saba en Sint Eustatius tot problemen kan leiden. Er is veelal niet sprake van een 'vrije markt' en de prijs is daarom niet af te leiden uit vergelijkbare objecten omdat die ontbreken. Als voorbeeld werd verwezen naar een perceel bouwgrond in Windwardside waarbij drie taxaties werden verricht door makelaars van Sint Maarten. De hoogste taxatie bedroeg het dubbele van de laagste.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 11 lid 1	---	Geldleningen kunnen niet ten name of ten laste van een openbaar lichaam worden aangegaan, gegarandeerd of versterkt. Gemeentes mogen wel lenen.

De Memorie van toelichting zegt hierover: 'Het betreden van de kapitaalmarkt heeft belangrijke financiële implicaties. Op grond van artikel 112 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen kunnen de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen geldleningen aangaan. Dat blijft zo onder de werking van deze wet. Wel hebben de drie openbare lichamen elk een rekening-courant bij het College financieel toezicht ten behoeve van eventuele liquiditeitstekorten. Het opnemen van een krediet bij een andere instelling is niet toegestaan.' De motivering voor deze bepaling moet gezocht worden in het eerder aangehaalde motief om het financieel beheer van de eilanden drastisch te verbeteren.

De doeltreffendheid van deze bepaling staat niet ter discussie: de eilanden mogen niet rentedragend lenen en hebben dat ook niet gedaan. Zodoende zijn ze geen schulden aangegaan die ze niet terug kunnen betalen. Daar staat tegenover dat de eilanden niet op eigen initiatief kunnen investeren zonder eerst reserves op te bouwen. Tijdens het onderzoek werden van de zijde van de openbare lichamen diverse voorbeelden aangehaald van kapitaalintensieve projecten waarvoor geen investeringsgeld in Den Haag gevonden kon worden, maar waarvan de kapitaallasten volgens de geïnterviewden gewoon vanuit de exploitatie opgebracht zouden kunnen worden. De onderzoekers hebben de zaken niet inhoudelijk beoordeeld, maar komen wel tot de conclusie dat deze bepaling de ontwikkelwensen van de eilanden inperkt.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 11 lid 2	---	De rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam bedraag 0% gemiddeld per begrotingsjaar. Deze restrictie bestaat niet voor Nederlandse gemeenten.

De Memorie van toelichting meldt over deze bepaling: 'Privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de openbare lichamen deelnemen, zullen over het algemeen wel op de kapitaalmarkt kunnen opereren. De financiële gevolgen daarvan zullen als gevolg van die deelneming ook kunnen drukken op de begrotingen van de betreffende openbare lichamen. Om die gevolgen beheersbaar te houden is in artikel 11 een 'rentelastnorm' gesteld voor de gehele collectieve sector. De facto betekent deze norm dat de openbare lichamen zich niet alsnog via de collectieve sector op de commerciële kapitaalmarkt kunnen begeven.'

Deze bepaling lijkt ten dele effectief. Dat wil zeggen: het verbod zorgt ervoor dat geen commerciële leningen mogen worden aangegaan, maar van de zijde van het Cft en ook uit eerder onderzoek blijkt dat noch het Cft noch de openbare lichamen altijd goed zicht hebben op de financiële verplichtingen die in de collectieve sector worden aangegaan. Bovendien nemen de openbare lichamen ook deel in privaatrechtelijke organisaties die niet gerekend worden tot de collectieve sector. Deze partijen zijn niet gebonden aan de rentelastnorm en mogen gewoon commercieel krediet aangaan. Daardoor lopen de openbare lichamen financiële risico's. Hoe groot die risico's in de praktijk zijn, valt niet goed in te schatten omdat betrouwbare cijfers ontbreken, zo werd verteld door het Cft en de directie KR.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 15	Artikel 189	De gemeenteraad mag van reëel evenwicht in de begroting afzien als in de eerstvolgende jaren het structureel en reëel evenwicht alsnog kan worden gerealiseerd. De eilandsraad mag dat niet. Bij hem moet de begroting altijd in evenwicht zijn.

Deze afwijking ten opzichte van de gemeentewet wordt niet nader gemotiveerd in de Memorie van toelichting van de FinBES, maar moet wederom gezien worden in het licht van de wens om het financieel beheer van de eilanden drastisch te verbeteren.

De doeltreffendheid van deze bepaling staat niet ter discussie: in enge zin leidt deze bepaling tot gezonde overheidsfinanciën. Of daarmee altijd het algemeen belang gediend is, valt op basis van deze conclusie niet te zeggen. Het aloude principe dat de kost voor de baat uitgaat kan met deze restrictie tenslotte geen recht worden gedaan. Duurzame investeringen in de economie worden door deze bepaling in theorie belemmerd.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 17	Artikel 191	In de openbare lichamen wordt preventief toezicht gehouden op de begroting. In gemeenten is het toezicht repressief (achteraf).

Deze afwijking ten opzichte van de gemeentewet wordt niet nader gemotiveerd in de Memorie van toelichting van de FinBES, maar moet eveneens gezien worden in het licht van de wens om het financieel beheer van de eilanden drastisch te verbeteren.

Deze bepaling is een centrale spil in het financieel toezicht en wordt door vrijwel alle partijen aangemerkt als doeltreffend.

FinBES	Gemeentewet	Toelichting
Artikel 22	---	Het bestuurscollege zendt uiterlijk drie weken na afloop van ieder kwartaal uitvoeringsrapportages aan Onze Minister, door tussenkomst van het College financieel toezicht. Een dergelijke rapportageplicht ontbreekt voor Nederlandse gemeenten (tenzij vanwege ondeugdelijk financieel beheer als artikel 12 gemeente, in de zin van de Financiële verhoudingswet, zijn aangemerkt.

De Memorie van toelichting meldt over deze bepaling: “Het is van belang dat de noodzaak dan wel wenselijkheid van begrotingswijzigingen tijdig wordt onderkend. Er mogen uiteindelijk geen uitgaven worden gedaan die niet zijn voorzien in een goedgekeurde begroting of -begrotingswijziging. Artikel 22 beoogt te bevorderen dat dit ook gebeurt, door voor de bestuurscolleges een kwartaalrapportage verplicht te stellen, waarbij zonodig ook ontwerpen worden voorgelegd voor besluiten tot wijziging van de begroting”

Over het algemeen wordt deze bepaling als doeltreffend aangemerkt. Voor het Cft is dit een belangrijk instrument om een vinger aan de pols te houden en daar waar nodig het bestuurscollege van advies te voorzien. Wel wordt getwijfeld aan de doelmatigheid van het instrument omdat het niet differentieert naar de kwaliteit van het financieel beheer van het openbare lichaam. Ongeacht of het financieel meer of minder op orde is, moeten de eilanden dezelfde informatie verstrekken. Omdat op geen van de eilanden de gevraagde informatie eenvoudig uit de systemen gehaald kan worden, leveren de kwartaalrapportages enorme bureaucratische belasting op voor de eilanden. De opmerking van de zijde van directie Koninkrijksrelaties dat de rapportages er niet alleen zijn voor het Cft, maar ook voor de interne controle van de openbare lichamen vindt weinig weerklank op de eilanden. Daar wordt gezegd dat zij op basis van veel eenvoudiger toegankelijke financiële parameters tot een betrouwbaar overzicht van hun financiële positie komen.

In het verlengde van artikel 22 FinBES kan ook gekeken worden naar artikel 33 FinBES waarin bepaald is in lid 2 dat indien het bestuurscollege bepaalde noodzakelijke beleidsmaatregelen niet tijdig vaststelt implementeert of uitvoert en daardoor de haalbaarheid van de uitgaven- en inkomstenramingen in gevaar komt, het College financieel toezicht dit onder de aandacht brengt van het bestuurscollege middels een rapport. Dat rapport kan aanbevelingen bevatten met betrekking tot de te treffen voorzieningen. Het bestuurscollege moet vervolgens binnen veertien dagen aan het College financieel toezicht meedelen op welke wijze rekening wordt gehouden met het rapport. Ook deze bepaling lijkt in het kader van het verbeteren van het financieel beheer een effectieve bepaling omdat het het Cft bevoegt te adviseren wanneer noodzakelijk geachte maatregelen uitblijven.

4.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is het functioneren van de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland beschreven voor wat betreft het lokale bestuur. Uit het onderzoek blijkt dat het systeem van checks-and-balances op verschillende onderdelen niet of anders functioneert dan de wetgever voor ogen had. In de eerste plaats laat het onderzoek zien dat het horizontale toezicht, uitgeoefend door de eilandsraad en daarbij ondersteund door de rekenkamer zwak is en dat de eilandsraad niet goed in staat blijkt actief gebruik te maken van haar kaderstellende bevoegdheden. Dit wordt verder bemoeilijkt door het feit dat de bestuurscolleges over het algemeen geen uitgewerkte regeerprogramma's of begrotingen hebben die kunnen dienen als toetsingskaders voor beleid. Vaak wordt het ambtelijk apparaat ook gezien als een vorm van horizontale controle omdat de daarin aanwezige expertise door het bestuurscollege gebruikt kan worden om voorstellen aan te spiegelen en beleidsvoornemens verder uit te werken. Die rol kan op dit moment niet goed worden opgepakt. Vaak is sprake van onvoldoende vertrouwen in de kwaliteit van de ambtenaren en zelfs openlijk wantrouwen tussen bestuurders en directeuren en diensthoofden. Ook worden meer dan eens door bestuurders formele lijnen waarlangs afstemming en besluitvorming zou moeten plaatsvinden veronachtzaamd hetgeen de slagkracht en voorspelbaarheid van het openbaar bestuur niet ten goede komt.

Al met al zorgen deze omstandigheden ervoor dat het horizontale toezicht niet goed uit de verf komt wat het relatieve belang van het verticale toezicht vergroot. Het onderzoek laat zien dat verticale bestuurlijke toezicht – hoewel op papier verstrekkend – in de praktijk door een aantal bijzondere omstandigheden belemmerd wordt. De gezaghebber blijkt in de praktijk een spanningsveld te ervaren tussen enerzijds zijn rol als voorzitter van het bestuurscollege en eilandsraad en anderzijds diens rol als controleur van beide bestuursorganen. Strikte controle op naleving van wet- en regelgeving en het zo nodig inzetten van de bevoegdheid tot voordracht van vernietiging van een besluit kan leiden tot het verstoren van de werkrelaties, hetgeen een prikkel voor de gezaghebber oplevert om niet al te proactief op te treden.

De Rijksvertegenwoordiger die mede invulling geeft aan het verticale generieke toezicht, wordt beperkt door het ontbreken van een uitgewerkt toetsingskader. Op dit moment biedt de wet hem geen andere gronden tot het ingrijpen dan schending van de beginselen van rechtmatigheid en het algemeen belang. Bovendien legt het eilandsbestuur – ook na herhaald verzoek - niet consequent alle besluiten voor dat het neemt zodat het risico bestaat dat zonder gevolgen bepaalde bevoegdheden op oneigenlijke gronden worden aangewend of dat zelfs onrechtmatige besluiten worden genomen zonder dat de bovenliggende bestuurslagen daarop adequaat reageren of kunnen reageren.

De financiële verhoudingen tussen Rijk en openbaar lichaam, de financiële functie van het openbaar lichaam en het toezicht op de functie lijken grotendeels effectief. De begrotingsdiscipline is sinds 10 oktober 2010 aanzienlijk toegenomen en door de collectieve sector van de eilanden zijn geen rentedragende leningen meer aangegaan. Wel worden vraagtekens geplaatst bij de doelmatigheid van het feit dat binnen het toezicht geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillen die bestaan tussen de eilanden in de wijze waarop de financiële functie wordt ingevuld. Ook biedt het huidige kader voor het verticale financiële toezicht geen mogelijkheden de risico's die de openbare lichamen aangaan buiten de collectieve sector te controleren en te beheersen.

Verschillen per eiland

Hoewel bovenstaande conclusies in algemene zin voor alle drie de openbare lichamen gelden bestaan er ook verschillen tussen de eilanden. De meest in het oog springende zijn de volgende.

Bonaire: Het horizontale toezicht zoals uitgeoefend door de eilandsraad lijkt van alle drie de openbare lichamen nog het sterkst. In de eerste plaats heeft dit met de kwantiteit te maken: de eilandsraad telt negen leden in tegenstelling tot de andere openbare lichamen waardoor meer capaciteit beschikbaar is. Maar ook in kwalitatieve zin heeft Bonaire een gunstigere startpositie omdat het aantal potentieel geschikte kandidaten vanwege het relatief grote aantal inwoners en de aanzuigende werking van RCN op hoog opgeleid personeel de rekruteringsgrond voor eilandsraadsleden vergroot. Desondanks wordt ook op Bonaire gemeld dat de eilandsraad onvoldoende bestuurskracht geniet om effectieve controle uit te oefenen. Enerzijds vanwege het ontbreken van de beschikbare tijd en expertise anderzijds ook omdat binnen de politieke traditie van Bonaire de coalitiepartijen doorgaans gezamenlijk met het bestuurscollege optrekken.

Voorts wordt in het onderzoek door diverse partijen gewezen op de relatief grote rol van politieke adviseurs op basis van een opdracht van dienst werkzaam zijn voor het openbaar lichaam. Deze

adviseurs zouden in belangrijke mate een rol spelen in de beleidsontwikkeling van het bestuurscollege. Omdat echter de afstemming tussen het bestuurscollege en de adviseurs met het ambtelijk apparaat niet altijd goed verloopt, zouden synchronisatieproblemen optreden: het bestuurscollege neemt al dan niet op advies van de adviseurs besluiten zonder het ambtelijk apparaat daarin te kennen. Of andersom: het bestuurscollege en diens adviseurs zijn niet op de hoogte van de uitvoeringspraktijk en de al dan niet daarin spelende uitvoeringsproblemen waardoor ondoelmatige beslissingen genomen worden. Deze situatie beïnvloedt de beleidscontinuïteit nadelig omdat met iedere bestuurswisseling dossiers niet goed overgedragen worden. In de laatste regeerperiode 2011 – 2015 bedroeg het aantal wisselingen van gedeputeerden vier.

Sint Eustatius: Sint Eustatius wordt van de drie eilanden gekenmerkt door de grootste politieke instabiliteit. Zoals hiervoor aangegeven kende de laatste regeerperiode maar liefst vijf wisselingen in het bestuurscollege. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de bestuurlijke instabiliteit mede te wijten is aan het heterogene politieke veld: Sint Eustatius kent van alle drie de eilanden de meeste politieke partijen. Coalities kunnen vaak alleen worden gevormd met de steun van kleine partijen, die als gevolg van de norm van 75% van de kiesdeler (zie hoofdstuk 6), vaak een nog kleinere minderheid van de kiezers vertegenwoordigen dan het aantal zetels suggereert. In de onderzochte periode zijn eilandsraadsleden niet altijd even trouw gebleken aan de politieke partij op wiens kieslijst men de eilandsraad in kwam. Met het overlopen van eilandsraadsleden sneuvelden meer dan eens gedeputeerden, ook die die met een grote aantal voorkeursstemmen de verkiezingen hadden gewonnen. Tegelijkertijd lijkt de oppositie weinig betrokken te worden door het bestuurscollege dat in de praktijk sterkt neigt naar afstemming met de eilandsraad in fractieverband. Ook wordt erop gewezen dat de gezaghebber lang niet altijd aanwezig is bij de eilandsraadvergadering waardoor hij minder in staat is een brug te slaan de eilandsraad en het bestuurscollege.

De taal blijkt een barrière op te werpen voor het uitoefenen van de controlefunctie door de eilandsraad. Het Nederlands is – net als elders– de officiële bestuurstaal en veel wetgeving en beleidsstukken zijn zodoende niet in het Engels. Vanwege de taalvaardigheden van de eilandsraadsleden worden niet alle stukken even goed begrepen

Op basis van de interviews komt bij de onderzoekers een beeld naar voren dat de verhouding tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat op Sint Eustatius verstoord is, en er toe leidt dat onvoldoende synchronisatie plaatsvindt tussen beiden. In het bijzonder de relatie bestuurscollege – (hoofd) financiën heeft in de onderzochte periode meer dan eens aanleiding gegeven tot zorg.

Saba: Uit de gesprekken blijkt dat de introductie van het politiek dualisme niet zonder slag of stoot is verlopen. Meerdere geïnterviewden wijzen erop dat de eilandsraad in eerste instantie – mede op aangeven van de toenmalige griffier erg sterk inzette op de scheiding tussen toezicht en uitvoerende macht. Dit leidde tot een grote toename van formele vragen aan het bestuurscollege. Volgens verschillende geïnterviewde kwam deze oppositionele opstelling van de eilandsraad de werkverhouding met het bestuurscollege niet ten goede. Nadat de raadsgriffier vervangen werd door een nieuw persoon afkomstig van het eiland zelf, zou de werkverhouding tussen eilandsraad

en het bestuurscollege weer genormaliseerd zijn. Het feit dat de huidige gedeputeerden al sinds 2009 hun functie uitoefenen mag volgens velen worden gezien als een teken van deze goede werkverhouding. Ook bij de onderzoekers ontstond een beeld van relatief harmonieuze samenwerking tussen eilandsraad en bestuurscollege en ontbrak – in tegenstelling tot Bonaire en Sint Eustatius - ook het beeld dat de oppositie buiten spel geplaatst is.

De taal blijkt echter ook op Saba een lastige barrière op te werpen voor het uitoefenen van de controlefunctie door de eilandsraad. Ook hier is niet ieder eilandsraadslid het Nederlands voldoende machtig om de relevante stukken even goed te kunnen begrijpen.

Door verschillende geïnterviewden op Saba wordt openlijk getwijfeld of politiek dualisme wel de meest wenselijke bestuursvorm is voor het eiland. In tegenstelling tot Bonaire en Sint Eustatius wordt het ontbreken van een rekenkamerfunctie niet gezien als een groot gemis en de bemensing vanuit Saba van de rekenkamer geniet daar dan ook weinig prioriteit. Uit de interviews blijkt verder dat de bestuurders op het eiland aanvankelijk tegen de 75% norm van de kiesdeler waren omdat zij verwachtten dat deze norm zou bijdragen aan politieke instabiliteit. Omdat het politieke veld van Saba de afgelopen vijf jaar een stabiel verloop kende zijn de bestuurders thans neutraal ten opzichte van de norm.

In het verleden waren de eilandsraadvergaderingen op Saba vaak besloten. In de Memorie van toelichting van de WolBES wordt benadrukt dat deze vergaderingen in beginsel openbaar zouden moeten zijn. Uit de interviews blijkt dat dit uitgangspunt tegenwoordig strikt wordt gehanteerd. Volgens sommige zo strikt zelfs dat de mogelijkheid voor het bestuurscollege ontbreekt om de eilandsraad in vertrouwen te informeren over lopende processen of over voorgenomen besluiten. Als gevolg hiervan wordt de afstand tussen het bestuurscollege en de eilandsraad vergroot.
Van de drie eilanden wordt op Saba het sterkst gepleit voor differentiatie van het financieel toezicht. Diverse respondenten wijzen erop dat al drie opeenvolgende jaren de jaarrekening is goedgekeurd en de kwartaalrapportages daarmee hun doel voorbij aan het schieten zijn.

5 Functioneren nieuwe bestuurlijke structuur: relatie Rijk – lokaal bestuur

In het vorige hoofdstuk werd het functioneren van de nieuwe structuur voor wat betreft het lokaal bestuur beschreven. In dit hoofdstuk komt de nieuwe structuur voor wat betreft de verhoudingen Rijk – openbaar lichaam aan bod. Daarbij wordt ingegaan op de huidige taakverdeling tussen beide bestuurslagen en de wijze waarop de samenwerking en afstemming vorm krijgt. Daarmee wordt deels antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag 2: In welke mate is het bestuur van de openbare lichamen doeltreffend, deugdelijk en effectief?

Hoofdvraag 3: Hoe is omgegaan met de bevoegdheden en taken van de verschillende bestuursorganen?

5.1 Taken openbaar lichaam

De verdeling van verantwoordelijkheid tussen Caribisch Nederland en het Rijk verschilt per beleidsdomein en wordt in aparte wetten geregeld. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat in Caribisch Nederland vooral Antilliaanse wetgeving van kracht is gebleven. In de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: IBES) is een lijst opgenomen met oude Antilliaanse verordeningen die tot Nederlandse wet zijn verklaard.[79] Voorts is in de IBES bepaald dat de ('gewone' Nederlandse) wettelijke voorschriften alleen van toepassing zijn in de openbare lichamen voor zover dat uitdrukkelijk is bepaald: zolang in de Nederlandse wet niets geregeld is over de toepassing ervan in de openbare lichamen, is deze wet niet van toepassing aldaar. Een beperkt aantal landsverordeningen is echter niet overgenomen, maar vervangen door nieuwe, door Nederland ontworpen, BES-wetgeving.

5.1.1 Formeel kader: taken openbaar lichaam

De openbare lichamen bestieren hun eigen huishouding (136 WolBES eerste lid), maar evenals geldt voor de gemeente kan regeling en bestuur van de eilandgebieden worden gevorderd (136 WolBES tweede lid). De eilandgebieden hebben daarmee hun constitutioneel gewaarborgde autonomie verloren waarop ze aanspraak hadden onder de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Wat betreft de verdeling van taken zijn de besluitenlijsten van de bestuurlijke overleggen

Noot 79 Met behulp van meerdere Aanpassingswetten is de van de Nederlandse Antillen overgenomen wetgeving aangepast. Het gaat dan vaak vooral om technische wijzigingen (bijvoorbeeld waar 'Nederlandse Antillen' stond, staat nu 'Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba').

van 3 november 2009 en 22 april 2010 van belang.[80] In deze besluitenlijsten die voor Nederland namens de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werden getekend door de 'Commissaris voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius' en namens de eilandgebieden door de gedeputeerden voor staatkundige verhoudingen wordt een aantal uitgangspunten verwoord. Te lezen valt:

‘Uitgangspunten daarvoor waren het beginsel van subsidiariteit, de overname door Nederland van de taken van de Nederlandse Antillen. Na de transitiedatum kunnen, rekening houdend met de ambitie en uitvoeringscapaciteit van [eiland] wijzigingen in de taakverdeling overeengekomen worden. […] nieuwe taken en taken die niet in het overzicht zijn opgenomen worden beschouwd als taken van [eiland]’[81].

In de bijlagen van de aangehaalde besluitenlijsten zijn limitatief alle wettelijke overheidstaken opgesomd, onderverdeeld naar Nederlands ministerie tot wiens bevoegdheid het betreffende onderwerp gerekend moet worden. Per taak staat omschreven wie na de transitie verantwoordelijk wordt (Nederland of openbaar lichaam) en op welke locatie de verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd (openbaar lichaam, RCN of Nederland). Het betreft een zeer uitgebreid overzicht met duizenden taken waar op detailniveau voornoemde gegevens worden opgesomd. Ter illustratie de Prijzenwet BES. Daarin is onder meer bepaald:

‘*Prijsbeleid - Voorschriften geven betreffende het voeren van een administratie, waaruit de vorming blijkt van de prijzen, waartegen goederen of diensten worden aangeboden (artikel 2 lid 1 sub a Prijzenwet BES)*’.

In het bedoelde document is dan vervolgens bepaald dat het openbaar lichaam verantwoordelijk is voor het geven van deze voorschriften .

Naast wettelijke taken zijn er ook verschillende taken die wel logischerwijs gerekend moeten worden tot een overheidstaak, maar die in Caribisch Nederland niet wettelijk verplicht zijn. Gedacht moet worden aan zaken als de aanleg en het onderhoud van wegen, pleinen, parkeergelegenheid en straatverlichting. Ook kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen, sociale veiligheid, bibliotheken, kunst, musea en ondersteuning van overige culturele activiteiten of sport zijn wettelijk niet verplicht op de openbare lichamen.

De taakverdeling tussen openbaar lichaam en Rijk vertoont veel overeenkomsten met de taakverdeling die in Europees Nederland bestaat tussen Rijk/provincie en gemeenten. Toch

Noot 80 De besluitenlijst van 3 november heeft betrekking op de taakverdeling tussen het rijk enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. De besluitenlijst van 22 april heeft betrekking op de taakverdeling tussen het rijk enerzijds en Bonaire anderzijds. De taakverdeling verschilt op kleine onderdelen tussen de bovenwindse eilanden en Bonaire.
Noot 81 Hoewel bij de nieuwe taakverdeling Rijk – Caribisch Nederland de relatie Nederlandse Antillen – Eilandgebied als voorbeeld gold, vonden vijf belangrijke taakverschuivingen plaats: 1 vrijwel alle veiligheidstaken (politie, brandweer) zijn rijkstaken geworden; 2 zorg (uitgezonderd de preventieve gezondheidszorg) is een rijkstaak geworden; 3 onderwijs (uitgezonderd onderwijshuisvesting, leerplicht en leerlingenvervoer) is een rijkstaak geworden; 4 de onderstand is een rijkstaak geworden. 5 Verlenen tewerkstellingsvergunning is een rijkstaak geworden.

bestaan enkele belangrijke verschillen. In het rapport Referentiekader Caribisch Nederland wordt over hierover het volgende opgemerkt.[82] 'De taken in het *fysiek domein*[83] van de eilanden kennen veel overeenkomsten met die van gemeenten in Europees Nederland. Desalniettemin zijn er enkele belangrijke verschillen:

- De nutsbedrijven zijn in Europees Nederland meer op afstand van gemeenten. Op de eilanden hebben de openbare lichamen hierbij een directe taak. De taken rond mobiliteit zijn afwijkend van Europees Nederland omdat een luchthaven essentieel is voor de eilanden. Dit is voor gemeenten niet het geval. De zeehavens zijn eveneens noodzakelijk. Diverse gemeenten hebben ook zeehavens, maar die zijn voor algemene handel en minder voor het direct aanvoeren van levensmiddelen voor de inwoners. Daar staat tegenover dat gemeenten openbaar vervoer kennen met bussen en/of treinen en dat is er op de eilanden niet.
- Een deel van de taken in het fysieke domein wordt in Europees Nederland door gemeenten in samenwerking met provincies gedaan. Dit geldt voor milieutaken en taken met betrekking tot wegen, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en –bescherming en landbouw. Ook hebben waterschappen een taak die in Caribisch Nederland bij de eilanden ligt. Het gaat dan om afvalwaterzuivering.
- Er is geen huurtoeslag. De eilanden subsidiëren de woningbouwbedrijven.
- De taken rond veiligheid, toezicht en handhaving zijn anders verdeeld tussen het Rijk en de eilanden dan tussen het Rijk en gemeenten. Gemeenten hebben ook een taak rond brandweer. Op de eilanden heeft het Rijk die taak overgenomen. Daar staat tegenover dat diverse toezichts- en handhavingstaken in Europees Nederland door het Rijk worden uitgevoerd terwijl dat op de eilanden door het openbaar lichaam gebeurt. Het gaat dan om de taken van de Voedsel- en Warenautoriteit, Algemene Inspectiedienst Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, de plantenziektenkundige dienst en het ijkwezen (metrologie).

De taakverdeling in het *sociaal domein* is voor Caribisch Nederland op enkele uitzonderingen na gelijk aan die in Europees Nederland:

- In Europees Nederland zijn arbeidsparticipatietrajecten en diverse taken rond maatschappelijk zorg en welzijn wettelijk verplicht. In Caribisch Nederland zijn deze taken niet verplicht.
- Gemeenten verstrekken de bijstand. Op de eilanden is het verstrekken van uitkeringen voor de onderstand een Rijkstaak. Ook de bijzondere onderstand is een Rijkstaak.
- Jeugdzorg (het niet-preventieve deel) valt in Europees Nederland vooralsnog onder provincies en een klein deel onder het Rijk. De preventieve jeugdzorg valt onder gemeenten. Voor de eilanden worden de jeugdzorgtaken door het Rijk in samenwerking met de eilanden opgezet, waarbij er nog geen definitieve vormgeving is.
- Er is geen kinderopvangtoeslag voor ouders. De eilanden subsidiëren de instellingen voor kinderopvang.

Noot 82 Mortel, E., van der,. (2012). *Referentiekader Caribisch Nederland*. Den Haag: IdeeVersa (in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Noot 83 Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle taken die door het openbaar lichaam (moeten) worden uitgevoerd onderverdeeld naar domeinen en beleidsterreinen.

- De eilanden hebben meer verplichtingen rond leerlingenvervoer dan gemeenten. Dit onder andere omdat er geen openbaar vervoer is op de eilanden.
- Ook kleding en voedsel in het primair onderwijs wordt gerekend tot een eilandstaak.

De omkaderde taken (onderwijshuisvesting, cultureel erfgoed, archief en archeologie) zijn qua taakverdeling vergelijkbaar met die in Europees Nederland. De vrije taken zijn vergelijkbaar wat betreft taakverdeling met Europees Nederland; het gaat dan om bibliotheken, kunst, musea en overige culturele activiteiten, sport en stimulering economische sectoren. […]. Er zijn ook vrije taken die in Europees Nederland wel wettelijk verplicht zijn (armoedebestrijding, arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen, sociale veiligheid).

Op hoofdlijnen zijn de eilandbrede taken hetzelfde. In de precieze wettelijke eisen zijn er diverse kleine en grotere verschillen. Zo is de sédula een identiteitskaart die ook een ingezetenenkaart is en het heeft daarmee andere functies dan de Nederlandse identiteitskaart. […] De bedrijfsvoering kent op financieel terrein enkele andere eisen en ook de mogelijke belastingen kennen verschillen. De eilandbrede taken zijn voor burgerzaken en ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad vergelijkbaar met Europees Nederland. Bedrijfsvoering en algemeen besteedbare middelen zijn taken die vergelijkbaar zijn.'

5.1.2 Uitvoeringspraktijk: taken openbaar lichaam

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden de oude Antilliaanse verdeling als blauwdruk heeft gediend met subsidiariteit als uitgangspunt. De theorie achter de subsidiariteit is dat de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van regelgeving op het meest geschikte niveau komt te liggen. Wat het meest geschikte niveau is kan niet in algemene zin worden omschreven en verschilt per taak. Wel kan in algemene zin worden gesteld dat consensus bestaat over het idee dat de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid van een overheidstaak zo dicht mogelijk op de burger georganiseerd moet worden, omdat alleen daar de juiste specifieke (lokale) kennis gevonden wordt. Bovendien maakt het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden het eenvoudiger om integraal te werken, omdat op dat niveau veel eenvoudiger op de diverse onderwerpen geschakeld en afgestemd kan worden tussen de deelverantwoordelijkheden. De nieuwe decentralisatiebeweging in het Nederlandse gemeenteland wordt ook vanuit die doctrine gemotiveerd. Het bleek dat in Caribisch Nederland in verhouding tot Europees Nederland meer centralistisch wordt gewerkt.

Uit de interviews binnen het ambtelijk apparaat van het openbaar lichaam, de departementen in Den Haag en de diensthoofden/liaisons komt duidelijk naar voren dat de taakverdeling niet betekent dat taken onafhankelijk van elkaar uitgeoefend kunnen worden. Integendeel: vaak is sprake van sterke complementariteit. Dat wil zeggen dat binnen één onderwerp zowel het openbaar lichaam als het Rijk taken uitoefenen. Ter illustratie een overzicht van het armoedebestrijdingsinstrumentarium dat vanuit het Rijk en het openbaar lichaam wordt ingezet op de eilanden. Uit schema 5.1 blijkt duidelijk dat Rijk en openbaar lichaam complementair zijn en dat het voor de niet ingevoerde buitenstaander niet zonder meer duidelijk is voor welk instrument hij zich tot welke bestuurslaag moet wenden.

Schema 5.1 Armoedebestrijdingsinstrumentarium Rijk en openbaar lichaam

Rijk	Openbaar lichaam
• Begrafeniskosten onderstand • Schooluniform niet zijnde primair onderwijs • Schoolbenodigdheden (niet primair onderwijs) • Dieetkosten volgens medisch voorschrift • Waterputten • Watervoorziening (gelimiteerd en dringende reden) • Dubbele huur maximaal 2 maanden (onder voorwaarden en dringende redenen) • Babybed (onder voorwaarden en dringende redenen) • Bedmatras (onder voorwaarden, dringende redenen) • Koelkast (onder voorwaarden en dringende redenen) • Gasfornuis (dringende redenen) • Wasmachine (dringende redenen) • Slaapbank (dringende redenen) • Reiskosten onderstandgerechtigde > 24 jaar in opleiding (dringende redenen)	• Begrafeniskosten overig • Schooluniform primair onderwijs • Voeding primair onderwijs (schoolontbijt) • Vervoer primair onderwijs • Kosten watervoorziening • Elektriciteitskosten • Meerkosten elektriciteit i.v.m. beperking of langdurige ziekte • Kosten babyuitzet alleenstaande moeders • Ventilator • Aanschaf nieuwe energiezuinig apparatuur • Vervanging gasfornuis / wasmachine • Huiswerkbegeleiding • Woningverbetering • Bijdrage acute voorzieningen (bijv.: reparatie daklekkage) • Woninginrichting • Kosten van noodzakelijk verhuizen • Maaltijdvoorziening ouderen • Bijdrage kosten kinderopvang / naschoolse opvang • Ten gevolge van langdurige ziekte of beperking ontstane meerkosten van slijtage kleding en/of beddengoed en bewassing • Meerkosten van medisch noodzakelijk aangepast schoeisel / steunzolen • Medisch pedicure • Tandheelkundige kosten (buiten zorgverzekering) • Vergoeding bovenmatige brilkosten • Vergoeding bovenmatige kosten hoortoestel • Reiskosten i.v.m. ziekenbezoek of medische begeleiding • Reiskosten i.v.m. detentie • Bijdrage t.b.v. deelname aan sportieve, maatschappelijke, culturele of educatieve activiteiten • Bijdrage t.b.v. budgetbeheer • Kwijtschelding eilandelijke heffingen en leges • Kosten scholing met sociaal of maatschappelijk belang (ook reiskosten) • Arbeidstoeleiding

Bron: Rolverdeling Rijk – Openbaar Lichaam ten aanzien van armoedebeleid (interne notitie SZW 2015)

Of de huidige taakverdeling zodanig is dat de verantwoordelijken hun taken naar behoren kunnen uitvoeren valt op basis van het onderzoek niet te zeggen. Wel bestaat er onder alle geïnterviewden consensus dat de bestuurskracht van het ambtelijk apparaat en de beschikbare middelen ervoor zorgen dat de output van het openbaar lichaam lager is dan van een Nederlandse gemeente van vergelijkbare omvang mag worden verwacht. Maar of daarmee dan een argument gevonden is om de taak over te hevelen naar het Rijk is volgens de geïnterviewden niet vast komen te staan. Wel werden diverse voorbeelden aangedragen van taken die – afhankelijk van het standpunt van de beoordelaar – overgeheveld zouden kunnen worden naar het Rijk of naar het openbaar lichaam. Ter illustratie enkele voorbeelden:

- Van de zijde van het openbaar lichaam werd aangevoerd dat bijzondere bijstand beter een lokale verantwoordelijkheid kan worden omdat de ambtenaren van het openbaar lichaam bij de mensen thuis komen en daar kunnen zien wat er speelt. In overleg met Europees Nederland moet dan natuurlijk wel een toetsingskader overeengekomen worden.
- Van de zijde van het bestuur van de eilanden en het bedrijfsleven wordt het verlenen van tewerkstellingsvergunning gezien als een taak die beter lokaal kan worden belegd. Op dit moment vereist het ministerie van SZW dat de IND een (tijdelijke) verblijfsvergunning verleent en dat het openbaar lichaam aantoont dat er lokaal geen geschikte kandidaten voor de betreffende vacature te vinden zijn.[84] Hoewel voor diverse functies een uitzondering op deze procedure is gemaakt vergt een normale aanvraag veel tijd. Van de zijde van het bedrijfsleven wordt verteld dat deze procedure, sinds Nederland daarvoor verantwoordelijkheid is, veel tijdrovender is geworden. Omdat belangrijke delen van de economie grotendeels draaien op (tijdelijke) arbeidsmigranten zou deze gang van zaken nadelig zijn voor de economie. Een geïnterviewde vertelt: 'als een van mijn twee koks ontslag neemt moet ik direct een nieuwe hebben. Die zijn niet op het eiland, maar het duurt maanden voordat ik een werkvergunning voor een nieuwe medewerker geregeld heb.'[85]

Bij veel van aangehaalde voorbeelden bleek dat er geen eenduidig uitsluitsel kon worden gegeven over de vraag wat de optimale bestuurslaag was om de taak aan toe te bedelen. Daar waar vanuit doelmatigheidsperspectief wellicht gekozen zou moeten worden een taak te verleggen naar het lagere bestuursniveau, viel vanuit het perspectief van goed bestuur dan vaak weer een argument te geven om dat niet te doen. Of omgekeerd: vanuit doelmatigheidsperspectief zou een taak beter bij het Rijk neergelegd kunnen worden, maar vanuit het perspectief van het zelfbeschikkingsrecht van

Noot 84 Van de zijde van het ministerie van SZW wordt erop gewezen dat, als het openbaar lichaam meer werk zou maken van zijn taak tot arbeidsbemiddeling ze direct zouden weten wie met welke kwaliteiten beschikbaar zou zijn voor werk, en dan kan direct worden aangetoond of arbeidsbemiddeling nodig is. SZW weet in dat geval direct wat het lokale aanbod is en dan kunnen ze veel sneller schakelen als er werkvergunningen worden aangevraagd.

Noot 85 Naast het doelmatigheidsprobleem in termen van doorlooptijd werd ook gewezen op de schijnzekerheid die de Nederlandse procedures met zich mee zouden brengen. Zo wordt door de IND verlangd dat bij de aanvraag een VOG wordt overlegd. In tegenstelling tot een Nederlandse VOG zijn verklaringen omtrent gedrag uit de regio een stuk minder betrouwbaar omdat de informatiepositie van de justitiepartijen doorgaans minder goed is dan in Nederland. Personen uit de regio kunnen zodoende, ondanks dat ze veroordeeld zijn voor zware delicten in hun eigen land zonder probleem een verblijfsvergunning krijgen. Omdat het merendeel van de arbeidsmigranten uit de regio komt levert de VOG-eis dus een vorm van schijnzekerheid op.

de bevolking werd daar dan weer een tegengeluid gevonden. Een beleidsmedewerker in Den Haag verzuchtte:

‘Wat wil je? Wil je dat er binnen twee jaar 800 sociale huurwoningen staan? Dan moet je het een Rijksverantwoordelijkheid maken. Maar doe je daarmee de democratie recht? Dit zijn politieke keuzes geweest en als je niet weet waar je naar toe wilt met de eilanden kun je deze vragen niet beantwoorden’.

Ingegeven door het besef dat de eilanden met de integratie in Nederland niet zonder meer konden voldoen aan de nieuwe Nederlandse vereisten is vanaf 10 oktober 2010 door diverse departementen ondersteuning geboden. Uit de interviews blijkt dat de intensiteit van de ondersteuning verschilt per departement. Ook blijkt dat in de afgelopen 5 jaar sprake is geweest van een geleidelijk aan naar elkaar toegroeien en het zoeken van efficiëntere vormen van samenwerken. Verschillende voorbeelden werden genoemd van projecten waarbij aanvankelijk eenzijdig vanuit Europees Nederland invulling werd gegeven aan de ondersteuning, maar dat naderhand bleek dat onvoldoende lokale kennis was benut. Meerdere voorbeelden hadden betrekking op trajecten waarbij het lokaal bestuur wettelijk verplicht was bepaalde besluiten/verordeningen te nemen maar dat in de door Europees Nederland geboden juridische ondersteuning geen rekening werd gehouden met de inpasbaarheid in de lokale situatie.

Op basis van deze ervaringen worden sommige projecten nu anders aangepakt. Zo voert I&M thans het ‘Implementatieplan Wet Maritiem Beheer BES en Inrichtingen en Activiteiten Besluit’ uit, waarmee het openbaar lichaam van Bonaire helpt bij het invulling geven van zijn wettelijke taken in het kader van de Wet Maritiem Beheer BES. Het implementatieplan voorziet niet alleen in het opleiden van lokale toezichthouders en het bieden van permanente ondersteuning, georganiseerd vanuit Europees Nederland, bij het oplossen en beantwoorden van gecompliceerde vraagstukken. Het omvat ook een interactief proces waarbinnen het openbaar lichaam geholpen wordt het Inrichtingen- en activiteitenbesluit op te stellen dat de Wet VROM BES vereist.[86] Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DG Wonen en Bouwen werd een project aangehaald waarbij - op kosten van het ministerie - een openbaar lichaam geholpen wordt haar wetgeving rond huurprijzen op orde te maken.

Het cruciale punt is volgens veel geïnterviewden dat het heel lastig is om het effect van de verleende hulp te laten beklijven. Met het vertrek van ingevlogen experts is het risico levensgroot dat de kennis ook weer van het eiland verdwijnt. Een liaison vertelt:

‘Wij kunnen als Nederlandse ambtenaren helpen door eilandambtenaren snel te betrekken. Maar het ambtelijk apparaat is zwak. Ze hebben geen slagkracht en we moeten echt controleren of zij bepaalde taken wel uitoefenen. Ze weten alleen stappen te maken in het kielzog van Nederlandse collega’s.’

Noot 86 Implementatieplan Wet Maritiem Beheer BES en Inrichtingen en Activiteiten Besluit 2013 – 2015. Den Haag: Rijkswaterstaat, ministerie van Infrastructuur en Milieu. (oktober 2013)

Een andere geïnterviewde voegt daaraan toe:

‘Nederland heeft een grote kennisvoorsprong op de eilanden. Je mag daar geen misbruik van maken, ook al kan dat heel eenvoudig. Hoe ga je respectvol om met dit verschil? Lokale ambtenaren kunnen niet in grote systemen denken. Ook zaken slim inregelen in plaats van de oude manier van werken vraagt veel van hen.’

Het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ), gefinancierd vanuit het ministerie van OCW werd aangehaald als voorbeeld voor een nieuwe vorm van ondersteuning die wel zou beklijven. Vanuit deze organisatie kunnen de scholen onderwijszorg en ambulante begeleiding aan de onderwijsinstellingen inroepen, en zowel op Bonaire als op Saba/Statia is een vestiging van EOZ.

Ondanks deze verbeteringen in de wijze waarop het Rijk het openbaar lichaam ondersteunt in de uitoefening van haar lokale taken werden ook verschillende voorbeelden aangehaald waar de synchronisatie tussen het departement en het openbaar lichaam op de uitvoering van eilandstaken onvoldoende had plaatsgevonden. Deze voorbeelden hadden onder meer betrekking op duurzame energie op Saba en de situatie met NUSTAR op Sint Eustatius.

Een ander punt dat in veel interviews naar voren werd gebracht betrof de onduidelijkheid bij burgers over de feitelijke taakverdeling, en de gevoelens van onvrede die dat tot gevolg heeft. Volgens diverse geïnterviewden binnen de departementen en het bestuur van de eilanden is voor de gemiddelde inwoner niet duidelijk of nu het Rijk of het openbaar lichaam verantwoordelijk is. Deze onduidelijkheid zorgt ervoor dat burgers het Rijk verantwoordelijk houden voor taken van het openbaar lichaam terwijl Den Haag dat niet is, en tot de conclusie komen dat Nederland vreemde prioriteiten stelt. Als voorbeeld werd gewezen op het onderhoud van de wegen. Veel burgers constateren – met uitzondering van Saba – dat op dat terrein grote achterstanden bestaan en dat sinds 10 oktober 2010 weinig ondernomen is om die achterstanden weg te werken. Tegelijkertijd zien diezelfde burgers wel dat Nederland veel geld uittrekt voor de bouw van bijvoorbeeld een nieuwe gevangenis in Kralendijk of het verbeteren van de luchthaven. Deze burgers komen dan – volgens verschillende geïnterviewden – tot de conclusie dat Nederland geen rekening houdt met de lokale prioriteiten. Een beleidsmedewerker in Den Haag verzucht:

‘Er bestaan veel verkeerde beelden op de eilanden die niet gepareerd worden. Daar lijdt het imago van Nederland onder. Maar waar houdt onze verantwoordelijkheid op? Onze communicatie neemt toe maar het is de vraag of je de gewone man bereikt. Het opleidingsniveau is echt lager dan in Nederland.’

Van zowel de zijde van het openbaar lichaam als van de directie Koninkrijksrelaties wordt erop gewezen dat het soms ook niet mogelijk is helder aan te geven aan de burgers wie nu wat doet. Als voorbeeld wordt het proces rond het aanvragen van een nieuwe paspoorten genoemd: daar komen zowel taken van het Rijk als van het openbaar lichaam samen en de burger heeft er een hele opgave aan om uit te zoeken bij wie hij terecht moet. In zo’n geval zou het vanuit het belang van de burger bezien veel beter zijn om niet twee loketten te hebben maar slechts één.

5.2 Rijkstaken en rijkscoördinatie

5.2.1 Formeel kader: Rijkstaken en rijkscoördinatie

Alle taken die niet behoren tot de verantwoordelijkheid van het Rijk behoren het openbaar lichaam toe. Voor het uitoefenen van die taken speelt RCN een belangrijke rol. In het kader van de staatkundige veranderingen is in december 2008 het Regionaal Service Center, thans Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), opgericht met vestigingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In RCN zijn alle departementale eenheden en uitvoeringsorganisaties op de drie eilanden samengevoegd. In totaal werken er meer dan 690fte rijksambtenaren op de eilanden.

Tabel 5.1 Formatie RCN uitgesplitst naar departementale eenheid (2015)

Verdeling over de departementale eenheden	Bezetting (fte)
BZK2/ RCN/Centraal	116,7
BZK/Rijksvertegenwoordiger	3,2
BZK/SSC ICT	4,0
Centraal Bureau voor de Statistiek	1,0
Defensie/Kmar	30,0
Economische Zaken	2,0
Financiën/Belastingdienst	94,1
Infrastructuur en Milieu	3,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	9,0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19,0
VenJ/Brandweer	74,0
VenJ/Dienst Justitiële Inrichting	106,5
VenJ/Immigratie- en Naturalisatiedienst	18,9
VenJ/Openbaar Ministerie	8,0
VenJ/Politie	123,6
VenJ/Voogdijraad	13,0
VWS3/Jeugdzorg en gezinsvoogdij	36,3
VWS/Zorgverzekeringskantoor	27,9
Totaal	690,6

Bron: factsheet RCN 2015

Globaal werkt circa 65 procent van alle rijksambtenaren op Bonaire, 20 procent op Sint Eustatius en 15 procent op Saba. Gemiddeld is 90% van alle rijksambtenaren lokaal aangesteld. Het betreft zowel medewerkers afkomstig uit Europees Nederland als medewerkers afkomstig van de eilanden. De samenwerking in het kader van Rijksdienst Caribisch Nederland heeft geen gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De vakminister van ieder departementsonderdeel is politiek verantwoordelijk voor de werkzaamheden van het desbetreffende dienstonderdeel. Om deze verantwoordelijkheid te faciliteren beschikt ieder ministerie over een departementale liaison. Deze is binnen het gebouw van RCN gehuisvest maar staat onder gezag van het ministerie in Den Haag.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is formeel werkgever van alle rijksambtenaren op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hij heeft aan de directeur RCN het mandaat verleend om dit werkgeverschap namens de minister uit te oefenen voor alle rijksambtenaren BES. Daarop zijn de volgende uitzonderingen: politie- en brandweerambtenaren en de Officieren van justitie werkzaam bij het OM. Deze vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van V&J.

Hoewel het Rijk bevoegd is op de haar toebedeelde beleidsterreinen eigenstandig wet- en regelgeving af te kondigen, voorziet de WolBES in diverse vormen van informatieverstrekking en consultatie. Artikel 207 WolBES bepaalt dat de verantwoordelijke minister en de Rijksvertegenwoordiger het bestuurscollege desgevraagd mededeling doen van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn. Ook bieden de verantwoordelijke minister en de Rijksvertegenwoordiger het bestuurscollege desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar lichaam van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet (artikel 208 WolBES). Voorts is in artikel 87 FinBES bepaald dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen dat dan in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting ‘met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd wordt’ welke financiële gevolgen dat met zich meebrengt voor de openbare lichamen. In die toelichting moet ook worden aangegeven hoe de financiële gevolgen voor de openbare lichamen worden opgevangen.

Naast een goede afstemming met de eilanden is onderlinge afstemming tussen de departementen ook gewenst. Veel van de departementale onderwerpen hebben namelijk overlap of zijn complementair. Voor de rijkscoördinatie is namens de Nederlandse ministerraad de Rijksvertegenwoordiger aangewezen. In de notitie 'taken en verantwoordelijkheden Rijksvertegenwoordiger' van 4 april 2015 zegt de Nederlandse regering over die coördinatierol:

1. De verbindende bestuurlijke schakel tussen de CN-tafel (het kabinet) en de drie bestuurscolleges.
   - De Rijksvertegenwoordiger kan verzoeken ontvangen van zowel de departementen als de bestuurscolleges.
   - De Rijksvertegenwoordiger vervult de oog- en oorfunctie voor zowel de CN-tafel als de bestuurscolleges en kan eigenstandig zaken signaleren en agenderen. Daartoe zal de Rijksvertegenwoordiger een intensieve en open communicatie onderhouden met zowel eilandsbesturen, met alle Rijksdiensten ter plaatse, alsmede de departementen in Den Haag (waar onder de individuele leden van de CN-tafel). Aandachtspunt daarbij is voldoende direct contact met de eilandsbesturen van Saba en Sint Eustatius en oog voor hun specifieke belangen.
   - De Rijksvertegenwoordiger rapporteert regelmatig aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de bewindspersoon die het aangaat over wat er gebeurt en bestuurlijk speelt op de eilanden. Ditzelfde doet hij desgevraagd richting de drie individuele bestuurscolleges over wat er speelt bij de departementen in Den Haag.

- De Rijksvertegenwoordiger wordt door departementen betrokken bij consultatieprocedures van wetgeving t.b.v. Caribisch Nederland.

2 De Rijksvertegenwoordiger kan de departementale liaisons, de directeur RCN/centraal en de overige diensthoofden aanspreken wat betreft hun functioneren als deel van een eenduidig optredende rijksoverheid. Dit doet de Rijksvertegenwoordiger door op basis van het meerjarenprogramma zorg te dragen voor de samenwerking tussen de liaisons en diensthoofden, overzicht over de ontwikkelingen te behouden, het agenderen van departement overstijgende vraagstukken, het bewaken van de consistentie in het optreden van de liaisons en diensthoofden (eenduidig optreden als rijksoverheid), het opzetten van een integraal communicatiebeleid en het toezien op de uitvoering van het rijksbeleid, zoals is verwoord in de kabinetsreactie (kst-33750-IV-35). De inhoudelijke aansturing en personeelsverantwoordelijkheid ten opzichte van hun eigen liaisons en diensthoofden blijft een zaak van de departementen. De Rijksvertegenwoordiger is bestuurder van RCN/Centraal.

3 Begeleiden en ontvangen van bestuurlijke en ambtelijke bezoeken uit Nederland en de andere landen binnen het Koninkrijk.

5.2.2 Uitvoeringspraktijk: Rijkstaken en rijkscoördinatie

Voor de uitvoering van de Rijkstaken is RCN een belangrijke partij. In de factsheet RCN (2015) wordt duidelijk dat op 10 oktober 2010 met het opheffen van het land Nederlandse Antillen meer dan 400 lokale ambtenaren overgingen naar RCN. Voorts wordt opgemerkt dat met de staatkundige veranderingen de wet- en regelgeving van het voormalig land Nederlandse Antillen beleidsarm overgenomen is. Dat heeft gezorgd voor significante verschillen tussen (primaire en secundaire) arbeidsvoorwaarden tussen Caribisch en Europees Nederland.[87] De verschillen in wet- en regelgeving tussen Europees en Caribisch Nederland leiden over het algemeen tot onvrede, niet alleen onder ambtenaren, ook onder bewoners en bestuurders van de eilanden die zich in sommige gevallen achtergesteld voelen. Het is voor veel mensen onduidelijk waarom en op welke punten onderscheid wordt gemaakt.

Uit het belevingsonderzoek 2015 blijkt dat RCN van alle drie de beoordeelde partijen (zie tabel 5.2) het beste beoordeeld wordt, zij het dat die beoordeling alleen op Saba voldoende is. In de interviews met bestuurders en de inwoners worden enkele aandachtspunten voor RCN benoemd. Deze spitsten zich toe op de klantbejegening en de kwaliteit van de dienstverlening. Zo werd onder meer verteld dat bij RCN soms onvoldoende oog is voor de (kennis)positie van de burgers die gebruik maken van de diensten van RCN. Als voorbeeld werd verwezen naar het aanvragen van een onderstandsuitkering. Burgers – die soms analfabeet zijn – krijgen een in het Nederlands opgesteld formulier overlegd met de vraag dat thuis in te vullen. Vervolgens voelt de aanvrager zich zo beschaamd over de situatie dat hij niet meer terug durft te komen. Voorts werd in meerdere interviews verwezen naar de belastingdienst CN die eenzijdig besloot het cash betalen van

Noot 87 Enkele voorbeelden: Caribisch Nederland kent geen zorg- of calamiteitenverlof, zwangerschapsverlof is 4 weken korter en samenwonenden zijn niet gelijkgesteld met huwelijkspartners. Een standaard werkweek in Caribisch Nederland is 39,5 of 40 uur en ambtenaren hebben circa 23 vrije dagen per jaar.

belasting te beëindigen. Belastingplichtigen mogen alleen nog via overschrijving/storting aan hun fiscale plichten voldoen. Deze verandering in de reeds lang bestaande betalingsmethode houdt echter geen rekening met het feit dat verschillende burgers geen bankrekening hebben en daardoor worden belast worden met een extra administratieve handeling bij de bank en storingskosten. Voor minder draagkrachtigen lopen die kosten op omdat zij gewend zijn om in termijnen te betalen en nu extra kosten moeten maken vanwege de storingen.

Tabel 5.2 Tevredenheid met lokaal bestuur en regering in Nederland (gemiddeld rapportcijfer)

Eiland	Tevredenheid met bestuur	Tevredenheid met rijksdienst RCN	Tevredenheid met regering Nederland
Bonaire(N= 401)	5,2	5,4	4,7
Saba (N=146)	6,3	6,5	5,9
St. Eustatius (N=202)	4,9	5,2	4,5

Bron: belevingsonderzoek 2015

Afstemming

In de artikelen 207 WolBES is de plicht verwoord tot het informeren van de bestuurscolleges over hun standpunten en (beleids)voornemen, terwijl artikel 208 het openbaar lichaam de mogelijk geeft tot het plegen van overleg over de standpunten en (beleids)voornemens. In het artikel 209 wordt voorzien in de plicht voor Nederlandse bewindspersonen de eilanden te consulteren bij voorgenomen wet of regelgeving dat van kracht wordt op de openbare lichamen. In de andere deelonderzoek ‘wetgeving’ wordt uitvoerig ingegaan op deze consultatieplicht. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de afstemming tussen Rijk en openbaar lichaam in het kader van informeren en afstemming wordt ingevuld.

Uit de interviews met bestuurders en met de ambtenarij in zowel Europees Nederland als de openbare lichamen wordt naar voren gebracht dat de huidige taakverdeling en inrichting van de werkprocessen geen garantie levert dat in het Haagse beleid voldoende rekening wordt gehouden met de lokale situatie.

Het ontbreken van deze garantie heeft volgens de geïnterviewden voor een belangrijk deel te maken met de organisatie van de coördinatie- en beleidsprocessen. Ieder departement heeft – met uitzondering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – een eigen diensthoofd/liaison. Het diensthoofd/liaison is fysiek gehuisvest bij RCN/centraal op Bonaire, maar staat onder gezag van een leidinggevende in Den Haag. Deze functionaris vormt de oren en ogen van het ministerie. Op ieder departement in Den Haag zijn coördinatoren aangewezen die contact onderhouden met de diensthoofden/liaisons. Afhankelijk van het departement doen de beleidsambtenaren in Den Haag het dossier Caribisch Nederland gewoon naast hun reguliere werk of hebben ze Caribisch Nederland als echt taakaccent in hun portefeuille. De onderzoekers constateren dat in het ene departement meer belang wordt gehecht aan het dossier Caribisch Nederland dan in het andere. Zo blijkt dat het ene ministerie het noodzakelijk vindt dat de coördinatoren met enige regelmaat de eilanden bezoeken en tracht ook de bewindspersoon naar de eilanden te laten afreizen. Het andere ministerie vindt het daarentegen niet nodig dat de

departementale coördinator überhaupt een bezoek brengt aan de eilanden. Dat verschil wordt ook zichtbaar in de beleidsontwikkeling in Den Haag. Sommige ministeries lijken hun oor meer te luisteren te leggen bij hun lokale liaison dan andere ministeries. Van de zijde van liaisons/diensthoofden wordt verteld dat zij soms op onbegrip in Den Haag stuiten. Een Haagse beleidscoördinator vertelt:

'Je merkt aan de Nederlandse beleidsambtenaar dat ze vaak geen weet hebben van de lokale situatie. Voor handelsmissies worden vanwege de culturele verschillen maanden uitgetrokken, terwijl Caribisch Nederland gewoon Nederland is. Maar het is echt een misvatting dat Caribisch Nederland gewoon Nederland is.'

Verschillende coördinatoren vertellen dat veel beleidsmedewerkers in Den Haag het Caribische dossier gewoon erbij moeten doen. De Nederlandse zaak vraagt echter al zo veel aandacht dat geen echte focus voor het Caribische dossier verwacht mag worden. Dat kan betekenen dat signalen die door liaisons worden afgegeven niet altijd worden opgepakt. Als voorbeeld werd onder andere de recente verhoging van IND-leges aangehaald. In Den Haag werd op ambtelijk niveau besloten dat in Caribisch Nederland het Nederlandse uitgangspunt moest worden overgenomen dat de leges kostenneutraal zouden zijn. Dit leidde tot een verdubbeling van de kosten. Van de zijde van de directie Koninkrijksrelaties wordt verteld:

'Voor de eilanden was de impact van deze verdubbeling echter onevenredig groot omdat in tegenstelling tot Nederland een groot deel van de arbeidscapaciteit van buiten de landsgrenzen moet worden aangetrokken. Het ministerie van V&J overzag vermoedelijk niet dat de lokale impact van deze maatregelen een onevenredige verhoging van de cost of doing business tot gevolg had. Deze gevolgen zouden bij dergelijke beleidskeuzes kenbaar moeten zijn.'

Naast dat er voor de departementen geen eenduidige werkwijze is over op welk moment en op welke wijze liaisons betrokken worden bij Haagse beleidsontwikkeling is er ook geen vaste werkvorm voor de wijze waarop afgestemd moet worden met het openbaar lichaam. Zo blijkt uit de interviews dat sommige ambtenaren van het openbaar lichaam rechtstreeks contact hebben met Den Haag maar dat vertegenwoordigers van het bestuurscollege dat ook hebben. Ook onderhouden zowel de liaisons als de Rijksvertegenwoordiger contacten met het lokaal bestuur. De liaisons hebben dergelijk contact eveneens op ambtelijk niveau, waarbij soms ook de verantwoordelijke directeur van de betreffende directie gepasseerd wordt. Tijdens het onderzoek beklaagde een (oud) Rijksvertegenwoordiger zich over deze gang van zaken, omdat ondoorzichtig wordt wie waaraan werkt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Tegelijkertijd werd van de zijde van het Nederlandse ambtelijke apparaat erop gewezen dat de Rijksvertegenwoordiger zich soms ook inhoudelijk verstaat met de bestuurders van de eilanden op de onderwerpen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, zonder dat zij daarover geconsulteerd werden. Dat zou volgens de geïnterviewden bijdragen aan misverstanden en te hoog gespannen verwachtingen.
Hoe het ook zij, de onderzoekers concluderen dat de formele lijnen niet altijd even helder zijn, en daar waar ze wel helder zijn worden ze niet altijd consequent opgevolgd.

Rijkscoördinatie

Een belangrijk punt binnen het onderzoek is de coördinatie van het Rijksbeleid. Over de volle breedte van de geïnterviewden leeft het besef dat veel beleidsterreinen raakvlakken en zelfs overlap vertonen. Zo kan economische ontwikkeling niet los worden gezien van dossiers als armoedebestrijding en onderwijs, en bestaan tussen dossiers als gezondheidszorg en werkgelegenheid duidelijke kruisverbanden. De Rijkstaken zijn echter belegd bij afzonderlijke ministeries en binnen de ministeries wordt overwegend langs de lijnen van de ministeriele verantwoordelijkheid gewerkt. Omdat samenwerking daardoor geen automatisme valt binnen de WolBES een aantal bepalingen over de rijkscoördinatie terug te vinden. Blijkens de notitie 'taken en verantwoordelijkheden Rijksvertegenwoordiger' van 4 april 2015 heeft de Nederlandse regering de Rijksvertegenwoordiger belast met de coördinatie. In dat kader is het onderzoek 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland' van 12 maart 2014 van belang.[88] In dat rapport wordt een aantal conclusies getrokken:

- Vanwege het ontbreken van een gezamenlijk programma vanuit het Rijk is er voor individuele departementen geen overkoepelende leidraad voor beleidsontwikkeling.
- Hoewel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na de transitiedatum voortvarend is begonnen met interdepartementale coördinatie is nog steeds sprake van verkokering van de werkvelden van de departementen.
- Het ontbreken van een duidelijke taakomschrijving bij de functies die voor het Rijk op de eilanden zijn belegd leidt tot wantrouwen tussen (de medewerkers van) de Rijksvertegenwoordiger enerzijds en de liaisons en diensthoofden anderzijds.
- Hoewel de Rijksvertegenwoordiger in de eerste plaats een toezichthouder is biedt de WolBES hem een grote mate van vrijheid om invulling te geven aan de coördinatie van het Rijksbeleid. Formele handvatten heeft hij daarbij echter nauwelijks.
- Hoofden en liaisons in Caribisch Nederland hebben de neiging zich te begeven op beleidsvlak. Dit komt voor een belangrijk deel voort uit frustratie over het uitblijven van oplossingen voor problemen waar men iedere dag tegenaan loopt.

Naar aanleiding van het rapport 'Rijkscoördinatie Caribisch Nederland' is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de opzet van de rijkscoördinatie. Zo werd onder meer de interdepartementale werkgroep (IWG) en het opdrachtgeversberaad voor RCN/Centraal (OGB) afgeschaft, het kabinet van de Rijksvertegenwoordiger opgeheven en de directeur van RCN aangewezen als de ambtelijk secretaris van de Rijksvertegenwoordiger. Ook werd de rol van de Rijksvertegenwoordiger in een aparte notitie door de Nederlandse regering geëxpliciteerd en verstevigd.

Met deze wijzigingen ziet het afstemmings- en coördinatieproces er als volgt uit. Lokaal hebben de departementen nog steeds een liaison, in Den Haag zijn op de ministeries coördinatoren Caribisch Nederland en de Rijksvertegenwoordiger standaard aanwezig bij de CN-tafel. Op dit gremium worden de ministeries op het hoogste ambtelijke niveau vertegenwoordigd. Voor rechtstreekse afstemming tussen openbaar lichaam en ambtelijk Den Haag vindt periodiek een CN-week plaats.

Noot 88 Gastel, van M. Thunissen, J & Johnson J. (2014) Rijkscoördinatie Caribisch Nederland. Den Haag: Commissie Kleine evaluatie Caribisch Nederland. Commissie “Kleine evaluatie Caribisch Nederland”

Van de zijde van liaisons wordt geconstateerd dat de Rijksvertegenwoordiger sinds het verschijnen van het rapport zich meer richt op de diverse beleidsdossiers, vaker intervenieert (zowel bij het lokaal bestuur als bij de liaisons) en een betere lobby voert in Den Haag. De huidige Rijksvertegenwoordiger vertelt zelf tijdens het onderzoek dat hij het als zijn doel beschouwd om meer samenhang tussen het departementale beleid te bewerkstelligen en er aan bij wil dragen dat de Rijksoverheid met één mond communiceert. Het soleren van liaisons/diensthoofden ziet hij als een onwenselijk fenomeen en hij beschouwt het als zijn taak hen daarop aan te spreken als dat gebeurt. Formele middelen om hen te dwingen hem te informeren over de voortgang van lopende dossiers heeft hij echter niet.

Uit de interviews maken de onderzoekers op dat niet alle liaisons het nodig vinden de Rijksvertegenwoordiger altijd te betrekken bij hun dossiers. Liaisons geven aan dat zij in de eerste plaats verantwoording moeten afleggen aan hun minister en dat de departementen ‘gewoon hun werk moeten doen.’ Bovendien wordt opgemerkt dat de Rijksvertegenwoordiger de liaisons ook niet altijd betrekt in zijn activiteiten. Zo wordt verbazing geuit over het feit dat de Rijksvertegenwoordiger tot op heden geen systematisch vooroverleg voor de CN-tafel met de liaisons organiseert en dat hij niet standaard afstemt met de beleidsverantwoordelijken wanneer hij met het bestuur (ook) spreekt over hun dossier. Ook vinden enkele geïnterviewden dat de wijze waarop de Rijksvertegenwoordiger opereert te veel gericht is op het behalen van extern zichtbare resultaten, terwijl zijn rol ook geslaagd is als hij zich beperkt tot het bij elkaar brengen van partijen.

De departementale coördinatoren, de liaisons en ook vertegenwoordigers van de eilandbesturen koesteren weinig hoop dat met de huidige structuur en verantwoordelijkheidstoebedeling beleidsintegraliteit kan worden gerealiseerd. De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat binnen ieder ministerie primair de doelmatige uitvoering van de eigen wettelijke taken vooropstaat. Dat dat betekent dat daarmee suboptimaliteit voor het grotere geheel wordt gecreëerd wordt op de koop toegenomen. Een coördinator vat de huidige situatie als volgt samen:

‘De minister gaat niet onderuit als hij niet doortastend optreedt op zijn Caribische dossiers. Ontschotting gebeurt daarom niet want de belangen zijn te klein en de politieke consequenties voor Nederland juist te groot. Er zit geen doorzettingsmacht op de Rijksvertegenwoordiger en ook op de liaisons hebben geen mandaat om integraal te werken. Niemand voelt zich echt verantwoordelijk voor het dossier.’

Een vertegenwoordiger van het bestuur van een van de openbare lichamen voegt daaraan toe:

'De functie van Rijksvertegenwoordiger moet worden opgeheven of hij moet meer bevoegdheden krijgen. Nu heeft hij geen toegevoegde waarde.'

In het verlengde hiervan wordt door verschillende coördinatoren en liaisons opgemerkt dat het succes van de Rijksvertegenwoordiger in het bevorderen van de samenwerking nu vooral afhankelijk is van de kwaliteit van de Rijksvertegenwoordiger en de persoonlijke chemie die hij heeft met diverse stakeholders. Bovendien kan volgens de meeste van hen ontschotting pas echt

plaatsvinden als op het hoogste ambtelijke niveau commitment wordt gegenereerd. De geïnterviewden zien de CN-tafel als het aangewezen gremium daarvoor.

Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat ontschotting nu juist vaak een zaak van micromanagement is en dat het niet de bedoeling kan zijn dat op de CN-tafel op projectniveau besluiten genomen worden. Verschillende geïnterviewden noemden als ideale werkvorm voor geïntegreerd beleid dat projectplannen op de eilanden zouden worden voorbereid door de liaisons in afstemming met hun lokale counterpartners en het lokaal bestuur, onder voorzitterschap van de Rijksvertegenwoordiger. De liaisons zouden er dan voor moeten zorgen dat zij in Den Haag ambtelijk niveau steun verwerven voor hun departementale bijdrage aan het integrale plan. De Rijksvertegenwoordiger zou dan vervolgens het integrale plan moeten inbrengen op de CN-tafel waar het dan ook op het hoogst ambtelijk niveau draagvlak kan krijgen.

Tegelijkertijd wordt door de beleidscoördinatoren en liaisons erop gewezen dat het verkrijgen van dit commitment geen sinecure zal zijn zolang de Nederlandse regering geen visie en ambitieniveau voor de eilanden heeft bepaald. Het ontbreken van deze visie leidt er, volgens verschillende geïnterviewden, toe dat de ministeries er snel toe neigen naar binnen gericht te werken en alleen incrementeel veranderingen doorvoeren. Daar kan de Rijksvertegenwoordiger weinig aan veranderen. Een medewerker van Koninkrijksrelaties verzucht daarom:

‘Als wij echt moeten coördineren dan moeten de budgetten ook gecentraliseerd worden. Anders lukt het nooit om integraliteit te waarborgen.’

Tot slot werd door een (oud) Rijksvertegenwoordiger erop gewezen dat ministeries heel wisselend de functie van liaison invullen. In het ene geval wordt een high potential met een stevig mandaat in positie gebracht. Terwijl in het andere geval de functie meer pro forma wordt ingevuld met als gevolg dat de betreffende persoon lang niet altijd in staat is zich in Den Haag hard te maken voor de Caribisch zaak.

5.3 Tot slot

De taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen is in aparte besluitenlijsten voor Bonaire enerzijds en Saba/Sint Eustatius anderzijds vastgelegd. Uitgangspunten daarvoor waren het beginsel van subsidiariteit en de overname door Nederland van de taken van het land Nederlandse Antillen. Uit het onderzoek blijkt dat de vraag naar de doelmatigheid en effectiviteit van de huidige taakverdeling niet eenvoudig te beantwoorden valt zonder eerst een helder ambitieniveau te formuleren. De capaciteit en kwaliteit van het ambtelijk apparaat van het openbaar lichaam is beslist lager dan van gemeenten in Europees Nederland. Maar zonder een afbakening van het gewenste voorzieningenniveau of het niveau van toezicht en handhaving kan in zijn algemeenheid geen uitspraak worden gedaan of de huidige taakverdeling terecht is of niet. Zo werden voorbeelden die vanuit het oogpunt van doelmatigheid beter lokaal belegd zouden kunnen worden, gepareerd met het argument dat vanuit het oogpunt van goed bestuur juist voor belegging bij het Rijk zou moeten worden gepleit.

In het onderzoek komt echter ook naar voren dat diverse taken die thans op lokaal niveau belegd zijn zonder ondersteuning vanuit Europees Nederland niet goed kunnen worden opgepakt. In het bijzonder verplichtingen tot het opstellen van specifieke lokale wetgeving die technische aangelegenheden moet regelen is vaak te veel gevraagd van het ambtelijk apparaat. De wijze waarop Europees Nederland daarbij ondersteunt, is in de afgelopen vijf jaar aan verandering onderhevig geweest. Droeg de ondersteuning aanvankelijk vaak het karakter van het overnemen van taken door bijvoorbeeld de hele wetgeving in concept in Den Haag op te stellen, thans wordt steeds vaker in gezamenlijke afstemming met de lokale partijen gewerkt. Met deze gang van zaken wordt voorkomen dat lokale kennis en informatie over het hoofd wordt gezien waardoor implementatie- en uitvoeringsrisico's worden vermeden. Bovendien biedt het de kans om ook de lokale counterpartners bij te spijkeren. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat blijft echter een groot aandachtspunt en zal volgens verschillende geïnterviewden nooit helemaal opgelost kunnen worden.

Voor de taakuitoefening van het Rijk speelt RCN een cruciale rol. Deze partij verschaft werk aan bijna 700 fte en heeft vestigingen op alle drie de eilanden. Het merendeel van het personeel is lokaal gerekruteerd. Vanwege de beperkte arbeidsmarkt bestaat er concurrentie tussen RCN en het openbaar lichaam. Hoewel RCN door de bevolking van de eilanden nog het minst slecht beoordeeld wordt, wordt ook opgemerkt dat er soms onvoldoende gevoel is voor de lokale situatie en de bijzondere (culturele) omstandigheden van de burgers. Op Bovenwinden wordt bovendien verteld dat RCN vooral een Bonairiaanse aangelegenheid is.

Net als in Europees Nederland is iedere minister in Caribisch Nederland verantwoordelijk voor het specifieke beleidsterrein dat hem toebehoort. Omdat Nederlands beleid niet automatisch van toepassing is op de eilanden moet de minister vaak wet- en regelgeving en beleid maken dat specifiek gericht is op de eilanden. Daar waar op de departementen in Den Haag doorgaans veel kennis is over de Nederlandse situatie voor de bedoelde beleidsterreinen ontbreekt die kennis vaak voor de situatie op de eilanden. Om die reden heeft ieder ministerie een liaison / diensthoofd op Bonaire gestationeerd. Deze onderhouden contact met de coördinatoren in Den Haag die specifiek zijn aangewezen om het Caribisch dossier vanuit Den Haag te beheren en om als aanspreekpunt te dienen voor de beleidsmedewerkers van het ministerie die acties moeten ondernemen ten aanzien van de openbare lichamen. Om de samenhang in het beleid te bevorderen is de Rijksvertegenwoordiger namens de Nederlandse regering aangewezen om de departementale liaisons, de directeur RCN/centraal en de overige diensthoofden aan te spreken wat betreft hun functioneren als deel van een eenduidig optredende rijksoverheden. Ook brengt hij voorbereide besluiten in op de CN tafel.

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle stakeholders van mening zijn dat deze structuur onvoldoende zekerheden biedt om enerzijds de departementen te dwingen te ontschoten en anderzijds binnen de Haags beleidsontwikkeling voldoende rekening te houden met de lokale belangen en prioriteiten. Dat wil zeggen: de huidige structuur leidt er toe dat ministeries op overlappende beleidsdossiers elkaar lang niet altijd opzoeken zodat tot op heden weinig vanuit een departement overstijgende visie wordt opgepakt. Dat leidt ertoe dat vanuit de enge ministeriële verantwoordelijkheid wellicht op een doelmatige wijze invulling gegeven wordt aan een overheidstaak maar van samenhang met de overlappende beleidsdomeinen is geen sprake.

Bovendien wordt met de huidige structuur niet gewaarborgd dat de lokale kennis voldoende wordt meegewogen in de Haagse beleidsontwikkeling en wetgeving zodat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van Haags beleid en wetgeving in de knel kan komen.

Verschillen per eiland

Het in dit hoofdstuk geschetste beeld verschilt niet noemenswaardig per eiland. Dat wil zeggen dat de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit op alle drie de eilanden relatief beperkt is. Hoewel op Bonaire de formatie aanzienlijk groter is dan op de andere twee eilanden. Wel kan op basis van de interviews worden geconcludeerd dat de afstemming tussen de liaisons en het lokaal bestuur op Bonaire intensiever is dan op de twee Bovenwindse eilanden. Wat natuurlijk alles te maken heeft met het feit dat de liaisons op het eiland werkzaam en woonachtig zijn. Ook merkte een geïnterviewde op Saba op dat zij wat minder op de radar zijn van de Rijksvertegenwoordiger dan de andere eilanden, maar dat dat niet als nadelig wordt ervaren. Voorts werd in het onderzoek naar voren gebracht dat niet alleen de capaciteit van RCN ongelijk verdeeld is over de eilanden maar dat ook de kwaliteit van RCN zich concentreert op Bonaire. Veel van de dienstverlening door RCN op Saba en Sint Eustatius zou alleen op front office niveau of executief niveau worden ingevuld. Voor complexere zaken of vragen zou vaak weer contact moeten worden gezocht met RCN in Kralendijk. Daarbij werd opgemerkt dat die gang van zaken tot vertraging in de dienstverlening leidt. Overigens relativeerden meerdere geïnterviewden op Saba deze en andere gesignaleerde aandachtspunten met de opmerking:

"This is the price for paradise"

6 Democratische vertegenwoordiging

In dit hoofdstuk staat het functioneren van de democratie centraal. Dat wil zeggen dat gekeken wordt naar de mate waarin de inwoners en bestuurders van Caribisch Nederland zich democratisch vertegenwoordigd voelen in de verhouding met het Europees deel van Nederland en hoe het huidige democratische stelsel beoordeeld wordt. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vierde hoofdvraag van de evaluatie:

Hoofdvraag 4: In welke mate voelen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich (democratisch) vertegenwoordigd in de verhouding met het Europees deel van Nederland en (door Nederland) in de verhouding met de landen Sint Maarten, Curaçao en Aruba?

6.1 Democratische vertegenwoordiging in en door Den Haag

Blijkens Hoofdstuk Ya van de Nederlandse Kieswet genieten inwoners van Caribisch Nederland, die de Nederlandse nationaliteit hebben, het kiesrecht voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Op dit moment kunnen inwoners van Caribisch Nederland nog niet op de Eerste Kamer stemmen omdat de leden van de Senaat door de Provinciale Staten gekozen worden en Caribisch Nederland geen deel uitmaakt van een provincie. Om dit probleem te verhelpen wordt op dit moment de Eerste Kamer geconsulteerd over de mogelijkheid voor de instelling van een apart kiescollege voor de Eerste Kamer op elk eiland.[89] Dit college wordt gekozen door kiesgerechtigden met de Nederlandse nationaliteit en moet operationeel zijn voor de volgende verkiezing in 2019.[90]

Noot 89 https://www.kiesraad.nl/nieuws/kiesraad-voorstander-introductie-kiescollege-bes-voor-eerste-kamerverkiezing

Noot 90 Deze oplossing is uiteindelijk na veel wikken en wegen voorgesteld. Leontine Weesing-Loeber schrijft hierover: Het probleem was namelijk dat – naar analogie van Nederlandse gemeenten – niet-Nederlanders maar wel ingezetenen van Caribisch Nederland onder bepaalde voorwaarden stemrecht genoten voor de eilandsraad. Zou echter de eilandsraad worden aangewezen als de partij die mocht stemmen voor de Senaat dan zouden niet-Nederlanders invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Bij de behandeling van het wijzigingsvoorstel van de Grondwet viel de Eerste Kamer hierover. De minister vond eveneens 'dat niet-Nederlanders geen invloed moeten krijgen op het op nationaal niveau gevoerde beleid, waaronder het buitenlands- en defensiebeleid. Daarom deelt het kabinet het standpunt dat niet-Nederlandse ingezetenen direct noch indirect invloed zouden moeten hebben op de samenstelling van de beide Kamers der Staten Generaal.' (TK 33.900, nr. 3).' De eenvoudigste oplossing om niet-Nederlanders geen kiesrecht voor de eilandraden te geven viel op grond van het gelijkheidsbeginsel af. Er ontstond dus een patstelling: aan de ene kant moesten in verband met het gelijkheidsbeginsel niet-Nederlanders kiesrecht hebben voor de eilandsraad, aan de andere kant zou dit betekenen dat niet ingezetenen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Na lang wikken en wegen – ook in overleg met de beide Kamers en met de eilanden – kwam de minister met een oplossing: naast de eilandraden komt er in het Caribisch gebied op elk eiland een apart kiescollege voor de Eerste Kamer (Leontine Weesing-Loeber, Het kiesrecht voor de eilandsraden en de Eerste Kamer op de BES; een lastige afweging? De Hofvijver 52, 23 februari 2015.)

Hoewel op de eilanden over de volle breedte een gevoel bestaat dat zij niet voldoende in staat zijn hun belangen in Den Haag te articuleren is het formele kiesstelsel van de Staten Generaal en de Haagse politiek geen belangrijk thema voor de inwoners op de eilanden. Een geïnterviewde burger vertelt:

'De meeste mensen verstaan geen Nederlands en de onderwerpen in de Haagse politiek zijn eigenlijk niet relevant. Ik denk dat maar weinig mensen weten hoe de politieke partijen heten.'

Verschillende geïnterviewden op de eilanden wijzen er op dat de formele invloed op de politiek via verkiezingen nihil is. Deze conclusie wordt bevestigd door de cijfers van de Kiesraad. Bij de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2012 bedroeg de kiesdeler 62.828 stemmen.[91] Een veelvoud van het aantal kiesgerechtigden op de drie eilanden tezamen.[92]

De bevinding over geringe betrokkenheid bij de Europees-Nederlandse politiek wordt ondersteund door een vergelijking van de opkomstpercentages bij de laatste eilandsraad/gemeenteraadsverkiezingen, de Tweede Kamerverkiezingen en verkiezingen voor het Europese Parlement. Uit onderstaande tabel blijkt dat daar waar in Europees Nederland 75% van de kiesgerechtigden een stem heeft uitgebracht op de Tweede Kamerverkiezingen het opkomstpercentage in Caribisch Nederland schommelt tussen de 28% (Saba) en 16% (Sint Eustatius). Bij de Europese Parlementsverkiezingen was de opkomst in Europees Nederland in 2014 gemiddeld 37%. In Caribisch Nederland schommelde de opkomst tussen de 14,2% (Saba) en de 7,4% (Sint Eustatius).

Tegelijkertijd laat tabel 6.1 zien dat de betrokkenheid bij de lokale politiek relatief groot is. Bij de laatste Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen bracht 54% van de kiesgerechten een stem uit, terwijl de opkomstpercentages bij de eilandsraadverkiezing van 2015 in Caribisch Nederland fluctueren tussen de 66% in Sint Eustatius tot maar liefst 91% op Saba.

Tabel 6.1 Opkomstpercentages

	Opkomstpercentage eilandsraad 2015/ gemeenteraad 2014	Opkomst percentage TK 2012	Opkomstpercentage EP 2014
Bonaire	77,9%	24,8%	12,0%
Saba	91,3%	28,4%	14,2%
Sint Eustatius	65,5%	15,6%	7,4%
Gemiddeld Nederland	54,0%	74,6%	37,3%

Bron: /www.verkiezingsuitslagen.nl / interne administratie van Afdeling Bestuurlijke Inrichting & Democratie Directie Bestuur, Democratie en Financiën Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie

Noot 91 Kiesraad: Uitslag verkiezing leden Tweede Kamer van 12 september 2012 (https://www.kiesraad.nl/nieuws/offici%C3%ABle-uitslag-tweede-kamerverkiezing-12-september-2012`)
Noot 92 Om met voorkeurstemmen te worden gekozen een kandidaat meer dan 25% van de kiesdeler nodig, dus dat was in 2012 minimaal (afgerond naar boven) 15.708 stemmen.

De hoge opkomstpercentages op de eilanden worden bij lokale verkiezingen wel geflankeerd door diverse geruchten over verkiezingsfraude en vriendjespolitiek. Burgers en geïnterviewden binnen het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen gaven tijdens het onderzoek aan dat zij vermoeden dat er systematisch stemmen worden gekocht. Een indicatie daarvoor zou zijn gelegen in het feit dat naar verhouding vaak bij volmacht is gestemd. Een geïnterviewde bracht naar voren:

"Er is 482 keer bij volmacht gestemd. Dat waren er nog nooit zoveel. Iedereen zegt dat er huis-aan-huis stemmen geronseld zijn."

Van de zijde van het bestuur werd daaraan toegevoegd dat het met name betrekking zou hebben op personen die niet op het eiland wonen maar omdat het bevolkingsregister niet accuraat zou zijn valt niet eenvoudig vast te stellen wie permanent verblijft op het eiland en wie niet.

In onderstaand overzicht wordt het percentage van de volmachtstemmen weergegeven. Uit deze cijfers blijkt dat het aantal stemmen uitgebracht bij volmacht op Bonaire rond het Nederlandse gemiddelde ligt, maar op Saba en vooral Sint Eustatius opvallend hoog is.[93] Ook wordt erop gewezen dat de kosten van politieke verkiezingscampagnes substantieel zijn, maar wel volledig privaat moeten worden gefinancierd. Wie welke bijdrage heeft gedaan aan welke campagne blijft vaak onduidelijk. De onderzoekers hebben in het kader van dit onderzoek geen onderzoek gedaan naar de juistheid van deze geruchten.

Tabel 6.2 Percentage volmachtstemmen

	Stemgerechtigden	Uitgebrachte stemmen	Opkomstpercentage	Aantal volmachten	Volmacht percentage
Bonaire	12.372	9.633	77,9%	1.086	11,3%
Saba	1058	966	91,3%	209	21,6%
Sint Eustatius	2.435	1.594	65,5%	482	30,2%
Gemiddeld Nederland			54,0%		10,3%

Bron: /www.verkiezingsuitslagen.nl / interne administratie van Afdeling Bestuurlijke Inrichting & Democratie Directie Bestuur, Democratie en Financiën Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie

Van de zijde van de bestuurscolleges en de vakbonden wordt erop gewezen dat de formele invloed op de hoogste bestuurslaag van de eilanden aanzienlijk is verslechterd sinds 10 oktober 2010. Onder de Nederlandse Antillen hadden alle drie de eilanden afzonderlijk zetels in de 22 leden tellende Staten (Bonaire: 2 en Saba en Sint Eustatius ieder: 1). Bovendien had de regering van de Nederlandse Antillen op ieder eiland een bestuurskantoor waartoe lokaal bestuur en burgers zich rechtstreeks konden wenden. In het Nederlandse parlement is geen enkele parlementariër die specifiek de belangen van de eilanden behartigt. Van de zijde van de eilandsraden werd naar voren

Noot 93 Ook in Nederland mag bij volmacht worden gestemd. De twee gemeentes met het hoogste percentage uitgebracht stemmen bij volmacht betroffen Rucphen 19,2%. en Urk 20,4% Overzicht volmachtstemmen verkiezingen gemeenteraden d.d. 19 maart 2014 en Europees Parlement d.d. 22 mei 2014 (Bijlage bij advies Kiesraad d.d. 21 juli 2014).

gebracht dat de huidige machtsverdeling het mogelijk maakt dat in Den Haag wetten worden aangenomen die niet alleen de lokale situatie veronachtzamen maar die ook fundamenteel in strijd zijn met de kernwaarden van de lokale samenleving. Als voorbeeld werd onder meer gewezen op de drie amendementen die door de Tweede Kamer in maart 2010 werden aangenomen en die invoering van het homohuwelijk en de legalisering van abortus en euthanasie regelen. Een geïnterviewde vertelt:

'De Bonairiaanse bevolking is religieus. Homohuwelijk en euthanasie liggen gevoelig. Veel wetten blijven eindeloos liggen maar juist die bijzondere gevoelige wetten worden er door geramd omdat de Tweede Kamer het wil.'

In het belevingsonderzoek 2015 is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de tevredenheid over het lokaal bestuur en over de regering in Nederland. Uit tabel 6.3 blijkt dat op ieder eiland het lokaal bestuur iets beter beoordeeld wordt dan de regering in Nederland. Sint Eustatius is verreweg het meest negatief en geeft zowel zijn eigen bestuur als de regering in Den Haag een onvoldoende. Daarmee is de beoordeling ook lager dan het oordeel dat de gemiddelde Nederlander velt over zijn gemeentebestuur en de politiek in Den Haag. Saba is het meest positief van alle drie de eilanden en geeft zijn eigen bestuur gemiddeld een 6,3 en de politiek in Den Haag een 5,9. Daarmee is zij positiever dan de gemiddelde Europese Nederlander is over zijn lokaal bestuur en de regering in Den Haag.

Tabel 6.3 Tevredenheid met lokaal bestuur en regering in Nederland (gemiddeld rapportcijfer)

Eiland	Tevredenheid met bestuur	Tevredenheid met rijksdienst RCN	Tevredenheid met regering Nederland
Bonaire(N= 401)	5,2	5,4	4,7
Saba (N=146)	6,3	6,5	5,9
St. Eustatius (N=202)	4,9	5,2	4,5
Gemiddeld Nederlandse gemeente[94]	6,2		5,0

Bron: belevingsonderzoek 2015 & COB 2015/1

In het belevingsonderzoek 2015 is gevraagd of de inwoners vinden dat de regering in Nederland beter of slechter luistert naar de behoeftes van de mensen dan de regering van de Nederlandse Antillen destijds. Uit tabel 6.4 blijkt dat een minderheid vindt dat de Nederlandse regering beter luistert. De verschillen tussen de eilanden zijn echter groot. Op Sint Eustatius en met name Bonaire vindt een klein deel van de inwoners dat Nederland beter luistert en juist meer dan de helft dat sprake is van een verslechtering. Op Saba zijn de gevoelens positiever en vinden ongeveer evenveel inwoners dat Nederland slechter luistert als dat Nederland beter luistert.

Noot 94 Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn de enquêtevragen deels overgenomen van bestaande langlopende bevolkingsonderzoeken in Nederland. In Nederland wordt ieder kwartaal door het COP gevraagd.

Tabel 6.4 Vindt u dat de regering in Nederland beter of slechter luistert naar de behoeftes van mensen zoals u, dan de regering van de Nederlandse Antillen destijds deed? Is dit iets of veel beter/slechter?

Totaal	(veel) beter	hetzelfde	(veel) slechter	totaal
Bonaire	16,3%	27,4%	56,3%	100,0%
Saba	38,3%	25,8%	35,8%	100,0%
Sint Eustatius	20,4%	24,7%	54,9%	100,0%
Ongewogen totaal	21,6%	26,4%	52,0%	100,0%

Bron: belevingsonderzoek 2015

Als toelichting op het oordeel gaven respondenten, die van mening waren dat Nederland beter luistert, aan dat de gezondheidszorg en het onderwijs zijn verbeterd, er meer begrip is en er meer kansen zijn sinds het eiland bij Nederland hoort. Als motivering voor een verslechtering werd vooral aangevoerd dat Nederland niet luistert of wel luistert maar vervolgens gewoon doet wat het zelf goed acht. Ook wordt erop gewezen dat ‘ze’ zich niet aanpassen en dat mentaliteitsverschillen bestaan.

In de enquête is ook gevraagd in hoeverre de mensen van het eiland invloed kunnen hebben op wat het lokaal bestuur doet. Uit tabel 6.5 blijkt dat in Caribisch Nederland grote verschillen bestaan tussen eilanden. Daar waar op Saba en Sint Eustatius een meerderheid vindt dat de mensen geen invloed kunnen uitoefenen op wat het lokale bestuur doet, is op Bonaire juist een meerderheid van mening dat mensen wel invloed kunnen uitoefenen.

Tabel 6.5 ‘Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat het bestuur van [naam eiland] doet (%)

	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens	totaal
Bonaire	23,9%	20,1%	56,0%	100,0%
Saba	55,5%	8,8%	35,8%	100,0%
Sint Eustatius	57,9%	9,7%	32,3%	100,0%
totaal	39,6%	15,0%	45,4%	100,0%

Bron: belevingsonderzoek 2015

Binnen het belevingsonderzoek 2015 is ook gevraagd of inwoners invloed kunnen uitoefenen op de regering in Den Haag. Uit tabel 6.6 blijkt dat ruim twee derde van de inwoners van Saba en Sint Eustatius vindt dat zij geen enkele invloed kunnen uitoefenen op wat de regering in Europees Nederland doet. Op Bonaire is minder dan de helft van de inwoners die mening toegedaan. Worden deze cijfers vergeleken met de gemiddelde perceptie van Europese Nederlanders dan valt op dat inwoners van Caribisch Nederland toch positiever zijn. Daar waar in Europees Nederland slechts 15% van de inwoners het oneens is met de stelling dat ‘Mensen zoals ik geen enkele invloed [hebben] op wat de regering in Nederland (Den Haag) doet’ is dat op Sint Eustatius, 22%, op Saba 25% en op Bonaire maar liefst 44%.

Tabel 6.6 ‘Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering in Nederland (Den Haag) doet’

	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens	totaal
Bonaire	40,3%	15,5%	44,2%	100,0%
Saba	69,9%	5,3%	24,8%	100,0%
Sint Eustatius	68,4%	9,5%	22,1%	100,0%
totaal	53,9%	11,8%	34,3%	100,0%

Bron: belevingsonderzoek 2015 & COB 2015/1

Het relatief hoge percentage inwoners dat het oneens is met de stelling dat zij geen invloed kunnen uitoefenen op de regering in Den Haag lijkt op gespannen voet te staan met de eerdere bevindingen in dit hoofdstuk dat de formele invloed binnen het huidige kiesstelsel nagenoeg nihil is en dat een meerderheid vindt dat Nederland slechter luistert naar de behoeftes van de burgers dan destijds de Nederlandse Antillen deed. Van de zijde van de directie Koninkrijksrelaties werd er echter ook op gewezen dat de informele invloed die de eilanden in Den Haag kunnen uitoefenen in verhouding tot Nederlandse gemeenten groot is. Niet alleen bezoeken de bewindspersonen met enige regelmaat de eilanden afzonderlijk, maar ook bezoeken delegaties van de eilanden regelmatig Den Haag. Daar worden ze vaak op het hoogste niveau ontvangen; een bejegening die een normale Nederlandse gemeente niet snel zal krijgen. Deze conclusie wordt bevestigd door de gesprekken met bestuurders en ambtenaren die aangeven dat regelmatig contact met de ministeries wordt onderhouden.

Sinds de eilanden deel uitmaken van Nederland behartigt Den Haag de belangen van de eilanden, zowel in de verhoudingen met de andere Landen van het Koninkrijk als daarbuiten. In de interviews wordt aangegeven dat de relaties met de andere Caribische delen van het Koninkrijk sinds 10 oktober 2010 minder hecht geworden zijn. Ook vertellen diverse geïnterviewden op de eilanden dat zij de indruk hebben dat Sint Maarten en Curaçao hen nu zien als ‘Nederland’ en dat dat niet onverdeeld gunstig is voor de bejegening door beide landen. Op Saba en Sint Eustatius wordt frequent gerefereerd aan de hoge kosten voor transport met WinAir en het onvermogen in de huidige situatie daar wat aan te doen. De vraag wordt gesteld of het in de Nederlandse Antillen-tijd zo ver had kunnen komen, of dat de Antilliaanse regering meer mogelijkheden zou hebben gehad aan prijsregulering te doen. Ook wordt gewezen op de situatie dat Sint Maarten *turn over* taks zou doorberekenen op goederen die feitelijk alleen worden doorgevoerd. Deze kosten zouden de prijs van leven op de Bovenwinden aanzienlijk verhogen, maar het lukt niet Sint Maarten te overtuigen af te zien van deze belasting. Daarnaast wordt op alle drie de eilanden gewezen op het feit dat een bijeffect van de integratie in Nederland een intensievere controle op de naleving van verschillende regels is. Als voorbeeld werd de controle op schepen in de haven genoemd. De intensivering van de controles heeft niet alleen tot gevolg dat de wachttijden in de haven (voor zowel boten als passagiers) flink zijn opgelopen, maar zou ook tot gevolg hebben dat oudere vaartuigen uit de nabijgelegen eilanden niet meer durven aanvaren op de eilanden uit angst dat ze aan de ketting worden gelegd. Dat heeft volgens onder meer het bedrijfsleven op de eilanden tot gevolg dat de concurrentie afneemt en de kosten voor levensonderhoud toenemen. Een geïnterviewde vertelt:

‘Toezicht op schepen wordt nu door Rijkswaterstaat gedaan. Zij verlangen dat de schepen dubbelwandig zijn en dat leidt tot stijging van de transportkosten. Het is hier sowieso al heel duur. Alles gaat via Curaçao. We zouden over tarieven moeten praten in koninkrijksverband.’

Een ander veelvuldig aangehaald voorbeeld betreft het verlenen van werkvergunningen. Sinds Nederland deze zaak behartigt is een, in vergelijking met het verleden complex en tijdrovend, proces voorgeschreven waarin zowel de IND als het ministerie van SZW een rol spelen. Het bedrijfsleven (en de politieke vertegenwoordigers op de eilanden) pleitten binnen het onderzoek om deze taken bij het openbaar lichaam neer te leggen.

Caribisch Nederland wordt in de regio in koninkrijksverband door Nederland vertegenwoordigd. De Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten doen dat vaak ook namens zich zelf. De bestuurscolleges wezen erop dat de huidige werkwijze er bijvoorbeeld toe leidt dat de Nederlandse minister president mede namens Caribisch Nederland deelneemt aan de Cumbre de las Américas (de driejaarlijkse top van de Organisatie van Amerikaanse Staten), maar de eilanden niet consulteert over hun positie en belangen terwijl het nu juist hun regio is. Ook wijzen de bestuurders erop dat zij tijdens de Koninkrijksconferentie geen partij zijn maar slechts toehoorder.

6.2 Democratisch tekort

Binnen de interviews is expliciet aandacht gevraagd voor het functioneren van de democratie en voor het begrip democratisch tekort. Hoewel ‘het functioneren van de democratie’ en ‘democratisch tekort’ geen helder omschreven begrippen zijn, verschaffen ze wel een duidelijk startpunt voor een meer kwalitatieve reflectie op het democratische bestel. Met dat doel zijn beide onderwerpen dan ook ingebracht in de belevingsonderzoek 2015 en de gesprekken en is aan de respondenten overgelaten wat zij onder beide beginselen verstaan.

In het belevingsonderzoek 2015 is – naar analogie van de Eurobarometer – gevraagd hoe tevreden men is over de wijze waarop de democratie functioneert. Uit tabel 6.7 blijkt dat op Saba een (kleine) meerderheid tevreden is over het functioneren van de democratie, maar op Sint Eustatius dat een derde van de bevolking is en op Bonaire nog geen kwart. Worden deze cijfers vergeleken met Europees Nederland dan blijkt dat inwoners van Bonaire en Sint Eustatius negatiever zijn. In Europees Nederland antwoordt 25% op dezelfde vraag dat ze (zeer) ontevreden zijn, hetgeen vergelijkbaar is met Saba.

Tabel 6.7 De wijze waarop de democratie in [eiland] functioneert, bent u daarover al met al tevreden of ontevreden? Is dit tamelijk of zeer ontevreden/tevreden?

Totaal	(zeer) tevreden	neutraal	(zeer) ontevreden	totaal
Bonaire	22,7%	30,7%	46,5%	100,0%
Saba	52,6%	21,5%	25,9%	100,0%
Sint Eustatius	33,2%	27,7%	39,1%	100,0%
Totaal	31,5%	28,1%	40,4%	100,0%

Bron: inwonerenquête 2015

Uit de toelichting die de respondenten gaven op hun antwoord komt geen eenduidig patroon naar voren. Als toelichting op een positief oordeel noemden inwoners dat je mag zeggen wat je wilt (vrijheid van meningsuiting), dat de inspraak goed geregeld is en dat je kunt stemmen. Bij een negatief oordeel wordt onder andere gezegd dat het soms moeilijk is je mening te geven, dat het (lokale) bestuur niet transparant is, de politieke partijen op het eiland allemaal hetzelfde zijn en dat er (ge)(be)dreigd wordt door het lokaal bestuur.

Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek werden gevoerd wordt duidelijk dat verschillende elementen van het democratisch stelsel vaak worden benadrukt en dat verschillend invulling wordt gegeven aan het begrip ‘democratisch tekort’.

Verschillende geïnterviewden wijzen op het hiervoor genoemde principe dat de eilanden geen eigen vertegenwoordiging hebben in het Nederlandse parlement. De noodzaak voor een eigen vertegenwoordiging wordt van groot belang geacht omdat de belangen van de eilanden politiek gezien van weinig betekenis zijn in Europees Nederland. Beleid voor Caribisch Nederland heeft betrekking op een zeer klein deel van het Nederlandse electoraat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld landelijk beleid dat zich richt op gemeentes. Voor politici heeft het dus vanuit electoraal oogpunt veel meer zin zich kritisch met beleidsvoornemens te bemoeien die zich op Europees Nederland richten dan op Caribisch Nederland. Deze incentive zorgt ervoor dat de democratische controle op beleidsontwikkeling voor Caribisch Nederland in Den Haag naar verhouding mager is. Ook een ‘noodrem’-instrument als een raadgevend referendum biedt in de praktijk weinig soelaas. De thema’s die voor de bevolking van de eilanden het meest urgent zijn, zijn dat doorgaans niet voor Europees Nederland waardoor het niet realistisch is te veronderstellen dat zij in staat zijn de benodigde 300.000 handtekeningen te vergaren.[95]

Verschillende geïnterviewden bepleitten daarom tijdens het onderzoek voor een vorm van permanente vertegenwoordiging in Den Haag. Dat kan zijn in de vorm van een kamerlid of een vertegenwoordiger die alleen mag meestemmen in de vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties.

Noot 95 Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/inhoud/raadgevend-referendum. Ook het minder krachtige instrument van burgerinitiatief waarmee de Tweede Kamer wordt opgeroepen een standpunt te bepalen over een door ondertekenaars gevraagd onderwerp lijkt om dezelfde reden onhaalbaar. De wet vereist voor de inzet van dit instrument namelijk dat 40.000 handtekeningen worden verzameld: http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/verz/burgerinitiatieven

Van de zijde van Koninkrijksrelaties wordt bij deze wens aangetekend dat het Nederlandse parlement wel twee vaste Kamercommissies kent die zich uitsluitend bezighouden met de Caribische rijksdelen (waaronder Caribisch Nederland).

Voor anderen is het democratisch tekort gelegen in het geïntensiveerde verticale toezicht. Zo bracht een eilandsraad naar voren dat zijn leden zonder last of ruggenspraak geacht worden te stemmen, maar dat op het moment dat zij willen besluiten over een begrotingswijziging zij dat niet eerder kunnen dan nadat het Cft positief heeft geadviseerd.

De bestuurscolleges merken een specifiek aspect van het politiek dualisme ook aan als democratisch tekort. Het betreft het feit dat de gedeputeerde naar huis kan worden gestuurd door de eilandsraad, terwijl de eilandsraad soms maar een fractie van de totaal uitgebrachte stemmen vertegenwoordigt. De norm dat een partij al een zetel kan bemachtigen wanneer deze 75% van het aantal stemmen van de kiesdeler behaalt zou dit mechanisme versterken. Er werden meerdere voorbeelden aangehaald van gedeputeerden die een aanzienlijk deel van de stemmen hadden getrokken, maar uiteindelijk naar huis werden gestuurd door een lid van de eilandsraad met nauwelijks voorkeursstemmen die van de coalitiepartij naar de oppositie overliep.

De Boneriaanse protestbeweging Nos Ke Boneiru Bèk – die zegt te beschikken over 4000 schriftelijke steunbetuigingen van inwoners van het eiland – bracht in het kader van democratisch tekort een geheel ander thema naar voren. De beweging voerde aan dat de huidige staatsrechtelijke verhouding met Nederland strijdig is met het internationaal erkende recht op zelfbeschikking.[96] De mogelijkheid voor een niet-zelfbesturend volk om vrij en vrijwillig een politieke toekomst te kiezen, zou volgens hen in de aanloop van 10 oktober 2010 niet gegeven zijn. Op Sint Eustatius koos de meerderheid van de bevolking voor het behoud van de oude relatie met de Nederlandse Antillen en op Bonaire zou ten tijde van het eerste referendum zeer weinig bekend zijn geweest over de wijze waarop de band met Nederland ingevuld zou gaan worden. Wel leefde op het eiland volgens Nos Ke Boneiru Bèk het (foutieve) idee dat zij een Nederlandse gemeente zouden worden inclusief een Nederlands voorzieningenniveau. Op grond van dat beeld zou volgens de vertegenwoordigers van de protestbeweging een meerderheid voor nauwe banden zijn gevonden.[97] Toen bleek dat het eilandgebied geen gemeente werd maar een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Nederlandse Grondwet werd in december 2010 opnieuw een

Noot 96 Duijff en Soons (2011) geven aan dat dit recht zijn grondslag vindt in de volgende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN: 1514 (XV), 1541 (XV) en 2625 (XXV). De eerstgenoemde resolutie geeft als hoofdlijn aan dat overzeese entiteiten zonder zelfbestuur zo snel mogelijk zelfbesturend dienen te worden. De laatste twee resoluties schetsen de wegen waarlangs zelfbestuur verwezenlijkt kan worden. De meest voor de hand liggende optie is onafhankelijkheid, maar ingevolge de resoluties 1541 (XV) en 2625 (XXV) behoren ook vrije associatie en integratie tot de mogelijkheden, mits de bevolking er vrijelijk en bewust voor heeft gekozen. Hetzelfde geldt voor iedere andere politieke status, zo voegt resolutie 2625(XXV) er nog expliciet aan toe. (Duijff, C., & F., S. (2011). Zelfbeschikkingsrecht Bonairianen, Statianen en Sabanen. *Openbaar Bestuur, oktober 2011*.)

Noot 97 Bovendien werd het migranten – die krachtens de Kieswet niet zelf mochten stemmen op de eilandsraad – toegestaan deel te nemen aan het referendum. Ook 16-jarigen zouden hebben mogen stemmen. Volgens Nos Ke Boneiru Bèk werd daarmee oneigenlijke invloed uitgeoefend op de uitkomsten.

referendum gehouden.[98] Een meerderheid (88%) van de stemmers gaf aan tegen de nieuwe status te zijn maar omdat met slechts 34% van de stemgerechtigden het vereiste opkomstpercentage niet gehaald was moest de uitslag ongeldig worden verklaard. Tot op heden kan volgens Nos Ke Boneiru Bèk niet worden geconcludeerd dat de bevolking mandaat heeft gegeven voor de huidige status quo.

De beweging lijkt steun te vinden in het artikel van Duijff & Soons (2011). De auteurs wijzen niet alleen op de situatie rond de referenda op Bonaire, maar wijzen er ook op dat de meerderheid van de bevolking op Sint Eustatius geen deel wenste uit te maken van Nederland. Zodoende komen zij tot de conclusie dat:

'Integratie gefundeerd [dient] te zijn op de vrije en weldoordachte keuze van een volk, zo schrijft het internationale dekolonisatierecht voor. In het geval van integratie van de BES-eilanden ontbreekt deze fundering. Het is daarom noodzakelijk dat Bonairianen, Statianen en Sabanen alsnog geconsulteerd worden. Dit is niet alleen een plicht die uit het internationale recht voortvloeit, het is ook een noodzakelijke voorwaarde voor werkbare verhoudingen op lange termijn tussen Nederland en de BES-eilanden.'[99]

6.3 Tot slot

Uit het onderzoek blijkt dat de inwoners van de openbare lichamen sterk betrokken zijn bij de lokale politiek maar relatief weinig belangstelling hebben voor wat in Den Haag gebeurt. Het eigen bestuur wordt ook hoger aangeslagen dan de regering in Nederland. Ook vindt een meerderheid van de inwoners van Bonaire en Sint Eustatius dat Nederland slechter luistert naar de behoeftes van de mensen dan de Nederlandse Antillen destijds deden. Op Saba is een derde van de inwoners die mening toegedaan. Mogelijk dat deze opinie samenhangt met het feit dat de formele electorale invloed van de burgers van de openbare lichamen sinds 10 oktober 2010 is afgenomen. Diverse geïnterviewden wijzen er in ieder geval op dat de drie eilanden in het verleden eigen zetels in de Staten van de Nederlandse Antillen mochten kiezen en dat met de huidige kiesdeler voor een Kamerzetel in de Tweede Kamer nog niet eens één zetel kan worden bepaald.

Ondanks deze formele beperking moet de informele invloed van het openbare lichaam in Den Haag niet worden onderschat. Bestuurders en zelfs ambtenaren van de eilanden onderhouden rechtstreeks contact met de departementen in Den Haag en bewindspersonen bezoeken met enige

Noot 98 Het referendum stond oorspronkelijk gepland op 15 januari 2010. Maar de eilandsraad besloot later om het referendum te organiseren op 26 maart 2010. De toenmalige gezaghebber schortte dit besluit op omdat een grote groep ingezetenen uitgesloten zou worden van dit referendum en dat volgens hem de toets van het internationale recht niet zou doorstaan. Toenmalig Gouverneur van de Nederlandse Antillen Frits Goedgedrag besloot dat de beslissing van gezaghebber Thode gegrond was. Het referendum vond vervolgens pas plaats nadat een nieuwe verordening daartoe door de Eilandsraad werd aangenomen, welke niet meer op bezwaren stuitte. Dit gebeurde nadat de Nederlandse Antillen al waren opgeheven.

Noot 99 Duijff, C., & F., S. (2011). Zelfbeschikkingsrecht Bonairianen, Statianen en Sabanen. *Openbaar Bestuur, oktober 2011*.

regelmaat de eilanden, zo blijkt uit het onderzoek. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat het voor de eilanden bijzonder lastig is om effectief controle uit te oefenen op Haags beleid en wetgeving. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederlandse gemeenten die zich vertegenwoordigd weten door de VNG kunnen de openbare lichamen niet beschikken over experts die de beleidsontwikkelingen in Den Haag kritisch volgen. Bovendien kunnen politici in Den Haag zich onzorgvuldigheden op het Caribische dossier veroorloven zonder dat zij politieke schade oplopen. De Europees Nederlandse kiezer – naar wie de bewindspersonen zich primair richten – heeft voor de eilanden simpelweg te weinig belangstelling en de Tweede Kamer heeft daarom geen prikkel veel aandacht aan het onderwerp te wijden.

Binnen het onderzoek is expliciet gevraagd naar een eventueel democratisch tekort. Naast het ontbreken van rechtstreekse vertegenwoordigers in de Staten Generaal en de formele onmogelijkheid beleidsprioriteiten te zetten of punten in het Haagse te agenderen werd binnen het onderzoek ook de staatsrechtelijke positie van het openbare lichaam aangemerkt als een democratisch tekort. De huidige status mag volgens sommigen niet worden opgevat als de wens van het volk, omdat de referenda waarop de huidige status gebaseerd is niet zouden voldoen aan wat volkenrechtelijk gezien mag worden als een correcte volksraadpleging.

Verschillen per eiland

In dit hoofdstuk is voor wat betreft het bevolkingsonderzoek uitgesplitst naar eiland. Op basis van die uitsplitsing komt duidelijk naar voren dat inwoners van Saba van de drie openbare lichamen het meest positief gestemd zijn. Zowel over het eigen bestuur, de regering in Nederland als het functioneren van de democratie in het algemeen. Dat beeld komt ook terug in de interviews met de bestuurders: weliswaar is de formele invloed sinds 10 oktober 2010 afgenomen maar met goede lobby-activiteiten in Den Haag kan volgens de Sabanen ook het nodige worden bereikt.

Op Sint Eustatius wordt het meest negatieve geluid geventileerd. Van de zijde van het bestuur van dat openbare lichaam wordt aangegeven dat er vrijwel geen beïnvloedingsmogelijkheden zijn en worden bepaalde aspecten van de huidige relaties met Europees Nederland aangemerkt als 'neokoloniaal'. Van de kant van Bonaire wordt vooral benadrukt dat in het Nederlandse parlement geen van de 225 Kamerleden afkomstig is van de eilanden maar dat desondanks toch daar het laatste woord wordt gezegd over wetgeving en beleid dat van kracht wordt in Caribisch Nederland.

7 Financiële verhoudingen

In dit hoofdstuk[100] wordt gekeken naar de ontwikkeling van de financiële verhoudingen in Caribisch Nederland. Dit vormt de basis voor het antwoord op hoofdvraag 5:

Hoe is de ontwikkeling van de financiële verhoudingen en van de eilandelijke en Rijksuitgaven verlopen?

Dit hoofdstuk begint ter algemene introductie met een omschrijving van wat onder 'financiële verhouding' wordt verstaan. Vervolgens wordt ingegaan op gegevens die beschikbaar zijn om de financiële verhouding tussen Caribisch en Europees Nederland in geldbedragen te beschrijven. Daarna wordt aandacht besteed aan de financiële verhouding tussen het Rijk en Caribisch Nederland en wordt deze globaal vergeleken met de verhouding van het Rijk met de Nederlandse gemeenten. Het centrale thema van dit hoofdstuk is de financiële autonomie van de openbare lichamen in de Caribisch Nederland.

7.1 Financiële verhouding in het algemeen

Met de term 'financiële verhouding' wordt in Europees Nederland het geheel van financiële relaties tussen overheidslagen bedoeld.[101] In het Engelse taalgebied spreekt men van '*intergovernmental financial relations*'. Deze relaties vloeien voort uit de combinatie van twee kenmerken van vele moderne staten. Ten eerste is de belastinginning grotendeels gecentraliseerd, dat wil zeggen dat de meeste belastingen door de centrale staat worden geheven ('het Rijk' in ons geval). Ten tweede verricht de staat een deel van de overheidstaken niet zelf maar laat dit doen door decentrale overheden. Het gevolg is dat de centrale staat geld 'over' heeft en de decentrale overheden (in Europees Nederland vooral gemeenten en provincies) geld 'tekort' komen. Om deze onevenwichtigheid te corrigeren dragen centrale overheden geld over aan de decentrale overheden. Deze overdrachten kennen twee hoofdvormen, de vrije of algemene uitkering ('general grant' in het Engels) en de bijzondere, specifieke of doeluitkering ('specific' of 'purpose grant'). Het verschil tussen beide hoofdvormen is dat de eerste aan de decentrale overheden meer beleids- en uitvoeringsvrijheid geeft dan de tweede. Daardoor versterkt de vrije of algemene uitkering de financiële autonomie van de decentrale overheden.

Noot 100 Dit hoofdstuk is opgesteld door Bruno Steiner van Bruno Steiner Advies.

Noot 101 Zie voor de financiële verhouding in Europees Nederland: Kam, de, C.A., Koopmans, L., Wellink, A.H.E.M., Overheidsfinanciën, Noordhoff Uitgevers, Groningen, 2008,12^{e} druk, blz. 243-258. Doordat de tekst uit 2008 dateert, is deze op details hier en daar achterhaald, maar geeft nog steeds een goed overall beeld.

Naast deze overdrachten ('transfers') hebben de decentrale overheden meer of minder bevoegdheden om eigen inkomsten te heffen. Ook die zijn een bestanddeel van de financiële verhouding, al leiden ze niet tot financiële overdrachten tussen overheden.
Het sluitstuk van financiële verhoudingen bestaat uit diverse vormen van 'budget control' en 'debt control'. Al deze elementen vormen "de financiële verhouding", ofschoon hun internationale verschijningsvormen enorm gevarieerd zijn.[102]

In Caribisch en Europees Nederland maken de eigen inkomsten van openbare lichamen respectievelijk gemeenten en provincies een vrij beperkt deel van het totale budget uit. In andere landen is het aandeel van die eigen inkomsten vaak hoger. In *alle* gevallen echter is dat aandeel lager dan honderd procent – de crux van moderne staten is immers dat de belastingheffing sterker gecentraliseerd is dan de uitgaven die ermee worden gedaan. Bovendien is het gebruikelijk dat de bevoegdheid van decentrale overheden om eigen middelen te heffen op centrale wetgeving is gebaseerd. Decentrale overheden mogen niet op eigen houtje besluiten een belasting in te voeren. In Europees Nederland mogen gemeenten uitsluitend die belastingen heffen die expliciet in de Gemeentewet worden genoemd. In Caribisch Nederland gelden vergelijkbare voorschriften (zie hoofdstuk IV van de Wet Finbes). Een aanvulling hierop is mogelijk door in *andere* formele wetten dan de Gemeentewet respectievelijk Finbes de bevoegdheid tot heffingen vast te leggen.
In beginsel versterkt het recht tot heffen van eigen middelen de financiële autonomie. In ideale omstandigheden zijn decentrale overheden in staat zelf te bepalen of en in welke mate zij van dit recht gebruik maken. Dit vergroot hun financiële speelruimte. In de praktijk kan dat anders zijn. Dat komt doordat de capaciteit om eigen inkomsten te heffen verschilt. De ene decentrale overheid is rijker dan de andere, wat vaak samenhangt met de welvaart van burgers en bedrijven. Dat betekent dat de mogelijkheden om het recht op eigen middelen ook werkelijk te verzilveren verschillen. In de meeste landen – ook in Europees Nederland – is het daarom gebruikelijk dat bij de toedeling van rijksuitkeringen rekening wordt gehouden met zulke verschillen. Concreet: arme gemeenten krijgen een hogere algemene uitkering dan rijke.

Om deze geldstromen die de "financiële verhouding" in strikte zin (bijzondere/specifieke en vrije/algemene uitkeringen en eigen middelen) in een breder kader te plaatsen, worden in dit hoofdstuk ook de rijksuitgaven gepresenteerd. De term "financiële verhouding" wordt hier dus in een ruime zin van de betekenis gebruikt.

De vorm van de financiële verhouding zegt iets over de mate waarin de overheid als geheel gecentraliseerd is of juist de financiële autonomie van de decentrale overheden versterkt. In die zin is de financiële verhouding een weerspiegeling van de bestuurlijke en staatsrechtelijke vormgeving van de publieke sector. Men kan de diverse uitgaven en bijbehorende financiële stromen namelijk

Noot 102 Dafflon, B. (ed.), (2002). Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Dept. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 1-44.
Rodden, J., Eskeland, G.S., Litvack, J. (eds), (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Contraints. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England, 1-27, 431-462.

rangschikken naar de mate van ‘centralisatie’ waarvan ze de uiting zijn. Overzicht 7.1 presenteert deze geldstromen in volgorde van toenemende financiële autonomie decentrale overheden.

Overzicht 7.1 Geldstromen van de financiële verhouding in brede zin

Uitgavenstroom	Bekostiging via	Voorbeelden
a. Rijksuitgaven	Rijksinkomsten[103]	Belastingen, aardgasbaten, winst van overheidsbedrijven
b. Decentrale specifieke uitgaven	Bijzondere of specifieke uitkeringen van rijkswege	Publieke gezondheidszorg (Caribisch Nederland), bijstand (Europees Nederland)
c. Decentrale specifieke uitgaven	Decentrale taakgebonden heffingen	Leges, reinigingsrechten
d. Decentrale algemene uitgaven	Decentrale belastingen en vrije of algemene uitkering	Toeristenbelasting, motorrijtuigenbelasting

Rijksuitgaven hebben doorgaans een vrij uniform karakter, zodat het voor een burger niet uitmaakt of hij de rijkstaken “consumeert” in de ene of andere gemeente respectievelijk openbaar lichaam. Ook decentrale uitgaven bekostigd met bijzondere uitkeringen kennen een zekere uniformiteit, maar minder. De uitvoering van deze overheidstaken door decentrale overheden is juist bedoeld om meer rekening met lokale omstandigheden te kunnen houden; er blijft echter sprake van een grote centrale invloed op vorm en inhoud van de publieke productie of dienstverlening.
Nog minder centrale invloed is er op uitgaven die worden bekostigd met taakgebonden heffingen, zoals afvalstoffenheffing, reinigingsrecht en leges voor vergunningen. Een belangrijke wettelijke beperking is wel dat op deze uitgaven geen winst mag worden gemaakt, met andere woorden, taakgebonden heffingen mogen niet hoger zijn dan de kosten.
De decentrale uitgaven bekostigd met vrije uitkeringen en decentrale belastingen kenmerken zich door de minste uniformiteit en weinig andere centrale voorschriften. Deze vorm van bekostiging wordt gebruikt in situaties waarin lokaal maatwerk gewenst is of centrale aansturing zelfs onmogelijk is, bijvoorbeeld omdat de centrale overheid de kennis mist van lokale omstandigheden en daardoor niet in staat is ‘het goede’ te doen.
Bij deze indeling in vier geldstromen moet worden opgemerkt dat er uitzonderingen zijn. Er zijn bijvoorbeeld taken die met algemene middelen worden bekostigd, maar die toch onderworpen zijn aan strikte centrale regelgeving. De organisatie van verkiezingen is een voorbeeld. Dat neemt niet weg dat bij de bekostiging via algemene middelen de decentrale overheden meer vrijheid hebben dan wanneer dit via bijzondere of specifieke uitkeringen gebeurt. En bij rijksuitgaven van categorie a hebben decentrale overheden in beginsel geen enkele invloed. Daarmee zijn de vrije uitkering en de eigen middelen bij uitstek de bekostigingsvormen die een bijdrage leveren aan de financiële autonomie van de decentrale overheid.

Noot 103 Het begrip “rijksinkomsten” moet hier algemeen worden opgevat, dus ook niet-belastinginkomsten en het begrotingstekort. In veel moderne staten is overigens de centrale overheid de enige bestuurslaag die een structureel begrotingstekort mag hebben, terwijl de decentrale begrotingen dienen te sluiten.

In paragraaf 3 zal deze indeling in vier geldstromen worden gebruikt als basis voor de beschrijving van de financiële verhouding tussen het Rijk en Caribisch Nederland (en Europees Nederland). Waar nodig zal deze indeling worden verfijnd om recht te doen aan specifieke kernmerken van het financiële arrangement tussen het Rijk en Caribisch Nederland.

7.2 Beschikbare gegevens

In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van gegevens uit bestaande, openbare bronnen. Dit betreft:

- De gegevens over BES-fonds, bijzondere uitkeringen en eilandbelastingen alsook bepaalde rijksuitgaven zijn deels afkomstig uit 'referentiekader BES-fonds' van bureau Idee Versa (februari 2015). Van deze gegevens is de verdeling per eiland bekend; bovendien onderscheidt het rapport incidentele en structurele geldstromen.
- Voor lokale lasten in 2010 op de eilanden is geput uit voor elk afzonderlijk eiland opgesteld rapport “De lokale belastingen in Caribisch Nederland” van Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ (december 2011).
- De rijksuitgaven en gegevens over de vrije uitkering zijn ontleend aan (bijlagen van) de Rijksbegroting BES-fonds respectievelijk het Jaarverslag BES-fonds. Van deze gegevens is de verdeling per eiland *niet* bekend; *evenmin* het onderscheid tussen incidentele en structurele geldstromen. Wel kunnen de Rijksuitgaven worden onderscheiden per departement en daarbinnen (in wisselende mate van detail) in beleidsvelden. De cijfers over de rijksuitgaven starten bij 2012. Over 2011, het eerste jaar na 10 oktober 2010, bevat deze bron geen gegevens. De cijfers van 2012, 2013 en 2014 zijn realisatiecijfers, die van 2015 zijn begrotingscijfers.
- Brief van 8 juni 2015 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de verdeling van inkomsten en uitgaven Caribisch Nederland in het jaar 2014.
- Brief van 29 maart 2010 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de rijksuitgavenuitgaven en de vrije uitkering van Caribisch Nederland in het jaar 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31.954, nr. 27).
- Voor de verhouding tussen het Rijk en de Nederlandse gemeenten worden de CBS-statistieken gebruikt over gemeentelijke jaarrekeningen 2013 in Europees Nederland, aangevuld met andere beleidsinformatie van het ministerie van BZK.

Deze informatie vertoont 'witte vlekken'. De betreffende documenten laten duidelijk zien dat het informatiebestand 'in opbouw' is, wat weer gevolg is van het feit dat de informatievoorziening van en over de openbare lichamen niet van vandaag op morgen aan de gestelde eisen kan voldoen. Desalniettemin zal hierna blijken dat de informatie voldoende is om een schets te geven van de financiële verhouding in Caribisch Nederland waarmee de onderzoeksvragen grotendeels kunnen worden beantwoord. De 'witte vlekken' betekenen vooral dat voor een groot deel van de uitgaven alleen gegevens over de drie openbare lichamen tezamen beschikbaar zijn, en niet voor elk afzonderlijk. Boven is niet alle informatie over alle jaren bekend; over 2011 bijna niets, vandaar dat dit jaar uit de tabellen is weggelaten.

7.3 Financiële verhouding tussen Rijk en Caribisch Nederland 2010/15

7.3.1 Schets financiële verhouding Rijk en Caribisch

Deze paragraaf start met een beknopte schets van de ontwikkelingen in de jaren 2010/15 en zoomt daarna in op diverse onderdelen voor zover het beschikbare materiaal dat mogelijk maakt. De tabellen 7.1 en 7.2 geven die schets in termen van de financiële stromen die in overzicht 7.1 zijn geïntroduceerd.

Tabel 7.1 Financiële verhouding Rijk en Caribisch Nederland 2010/15 in duizenden euro's

alle bedragen x € 1.000	2010	2012	2013	2014	2015
a. Rijksuitgaven, exclusief b.1 en b.2	80.500	177.471	215.656	230.096	243.671
b.1. Bijzondere uitkeringen aan OL	0	3.000	3.126	6.016	7.807
b.2. Structurele bijdragen niet via OL	0	7.000	8.672	5.972	6.958
c. Taakgebonden heffingen	3.148	4.000	4.062	4.110	4.576
d.1. BES-fonds (vrije uitkering en andere)	21.000	38.545	35.688	38.686	34.413
d.2. Eilandbelastingen	6.680	6.994	6.691	6.464	6.904
d.3. diverse inkomsten	2.000	3.000	3.691	4.308	5.757
Totaal Uitgaven via middelen OL en Rijk	**113.328**	**240.010**	**277.586**	**295.651**	**310.086**
waarvan:					
Rijksuitgaven, excl. bu & sb (=a)	***80.500***	***177.471***	***215.656***	***230.096***	***243.671***
"Eilandelijke uitgaven" (=b+c+d)	***32.828***	***62.539***	***61.930***	***65.555***	***66.415***

Bron: Zie bijlage B7.
Opmerking: bedragen in rood zijn geschat omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn..

Tabel 7.2 Financiële verhouding Rijk en Caribisch Nederland 2010/15 in procentuele aandelen en groeipercentages

	2010	2015	totale groei 2010/15	gemiddelde groei 2010/15
a. Rijksuitgaven, exclusief b.1 en b.2	71%	79%	203%	25%
b.1. Bijzondere uitkeringen aan OL	0%	3%		
b.2. Structurele bijdragen niet via OL	0%	2%		
c. Taakgebonden heffingen	3%	1%	45%	8%
d.1. BES-fonds (vrije uitkering en andere)	19%	11%	64%	10%
d.2. Eilandbelastingen	6%	2%	3%	1%
d.3. diverse inkomsten	2%	2%	188%	24%
Totaal Uitgaven via middelen OL en Rijk	**100%**	**100%**	174%	22%
waarvan:				
Rijksuitgaven, excl. bu & sb (=a)	***71%***	***79%***	***203%***	***25%***
"Eilandelijke uitgaven" (=b+c+d)	***29%***	***21%***	***102%***	***15%***

Bron: eigen berekening op basis van Tabel 7.1

Het eerste dat opvalt, is de stijging van het uitgaventotaal. Dat gaat van € 113 miljoen in 2010 naar € 310 miljoen in 2015, een stijging van 174% in vijf jaren oftewel gemiddeld 22% per jaar. Gezien het aandeel van de rijksuitgaven is de stijging vooral het gevolg van hun ontwikkeling.[104]
Want dat is het tweede dat in het oog springt: de grote rol van de centrale rijksuitgaven, dat wil zeggen de rijksuitgaven exclusief de bijzondere uitkeringen die de openbare lichamen ontvangen voor 'eilandelijke taken' en structurele bijdragen aan andere instellingen voor eveneens 'eilandelijke taken'. De rijksuitgaven in enge zin beslaan circa driekwart van het totaal en hun aandeel stijgt van 71% in 2010 naar 79% in 2015. Een andere manier om hetzelfde te zeggen: de stijging van de rijksuitgaven in enge zin is bovengemiddeld, namelijk 203% in de hele periode 2010/15. De logische tegenhanger is een lager dan gemiddelde groei van de eilandelijke uitgaven, namelijk 102% in vijf jaren.[105]
De groei van de vrije uitkering tenslotte is 64% in vijf jaren. Relatief is dat weinig, vandaar dat haar aandeel in het totaal van 19% naar 11% daalt tussen 2010 en 2015. In het vervolg van deze paragraaf wordt dat nader uitgewerkt.

Indachtig de indeling ‘gecentraliseerd vs. gedecentraliseerd’ in de vorige paragraaf is de conclusie dat de financiële verhouding tussen Rijk en Caribisch Nederland een vrij gecentraliseerd karakter draagt.

Het vervolg van deze paragraaf zoomt in op de volgende onderwerpen:
- de ontwikkeling van de uitgaven op diverse beleidsterreinen in 2010/15;
- de ontwikkeling van de vrije uitkering uit het BES-fonds in 2010/15;
- de uitgaven op diverse beleidsterreinen op de afzonderlijke eilanden in 2014;
- de ontwikkeling van belastingen van 2010/15;
- de vergelijking van de financiële verhoudingen in Europees en Caribisch Nederland.

7.3.2 Ontwikkeling uitgaven op diverse beleidsterreinen 2010/15

De tabellen 7.3 en 7.4 brengen de beleidsmatige verdeling in beeld door middel van de uitgaven per ministerie in de jaren 2010/15. Volledigheidshalve zijn de inkomsten van de eilanden uit het BES-fonds en hun diverse eigen middelen (belastingen, heffingen en overige) ook in de tabellen opgenomen. Deze zijn echter niet opgesplitst in beleidsmatige uitgaven, omdat de toegevoegde waarde daarvan beperkt is vanwege het geringe aandeel in het totaal.[106]

Evenals hierboven worden gegevens in twee vormen gepresenteerd, namelijk in duizenden euro’s (tabel 7.3) en in procenten van het totaalbedrag en als groeipercentages (tabel 7.4). De focus in dit

Noot 104 De voor dit onderzoek beschikbare informatie maakt het niet mogelijk bij de rijksuitgaven een onderscheid te maken tussen incidentele en structurele rijksuitgaven.
Noot 105 Mogelijk is het verschil tussen ‘echte’ rijksuitgaven en eilandelijke uitgaven nog groter omdat niet bekend is wat de bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen (b.1 en b.2 in de tabellen) in 2010 waren. Ze zijn geschat op nul, omdat het materiaal geen aanwijzing bevatte voor een andere schatting. Was hun werkelijke omvang daarentegen “groter dan nul”, dan dalen de rijksuitgaven (a) in 2010 navenant. Het effect is dat de berekende groei van de rijksuitgaven wat hoger worden en de groei van de eilandelijke uitgaven wat lager.
Noot 106 De in ‘eilandelijke uitgaven’ geïnteresseerde lezers zijn verwezen naar ‘Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015’, IdeeVersa, Den Haag, 28 februari 2015.

hoofdstuk ligt op de financiële ontwikkelingen. De *beperkte* inhoudelijke duiding ervan is gebaseerd op gelijktijdig gehouden evaluatie “Vijf jaar Caribisch Nederland – gevolgen voor de bevolking” door Sociaal en Cultureel Planbureau en Ecorys.[107]

Tabel 7.3 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven in Caribisch Nederland 2010/15 in duizenden euro’s

alle bedragen x € 1.000	2010	2012	2013	2014	2015
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15.300	89.384	92.977	97.716	97.207
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	15.700	37.910	40.840	41.567	59.918
Veiligheid en Justitie	20.200	16.110	33.497	34.797	33.041
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	19.200	22.319	23.044	23.190	21.986
Infrastructuur en Milieu	3.000	3.000	4.828	16.631	15.755
Financiën	3.200	12.202	22.672	14.399	14.200
Economische Zaken	2.800	2.841	5.182	9.172	11.229
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1.100	3.705	4.414	4.612	5.100
1. Rijksuitgaven, incl. bijz.uitk./struc. bijdr.	*80.500*	*187.471*	*227.454*	*242.084*	*258.436*
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	21.000	38.545	35.688	38.686	34.413
Eigen middelen Openbaar Lichamen	11.828	13.994	14.444	14.881	17.237
2. "Eilandelijke uitgaven", excl. b.u. & s.b.	*32.828*	*52.539*	*50.132*	*53.567*	*51.650*
Totaal (*1+2*)	**113.328**	**240.010**	**277.586**	**295.651**	**310.086**

Bron: Zie bijlage B7.

Noot 107 De totale uitgaven bij SCP en Ecorys in 2014 en in Tabel 7.6 van dit rapport wijken iets af van het bedrag in Tabel 7.3. Zie hiervoor de toelicting bij Tabel 7.6 in bijlage 2.

Tabel 7.4 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven in Caribisch Nederland 2010/15 in procentuele aandelen en groeipercentages

	aandeel 2010	aandeel 2015	totale groei 2010/15	gemiddelde groei 2010/15
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14%	31%	535%	45%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14%	19%	282%	31%
Veiligheid en Justitie	18%	11%	64%	10%
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	17%	7%	15%	3%
Infrastructuur en Milieu	3%	5%	425%	39%
Financiën	3%	5%	344%	35%
Economische Zaken	2%	4%	301%	32%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1%	2%	364%	36%
1. Rijksuitgaven, incl. bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen	***71%***	***83%***	**221%**	**26%**
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	19%	11%	64%	10%
Eigen middelen Openbaar Lichamen	10%	6%	46%	8%
2. "Eilandelijke uitgaven", excl. bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen.	***29%***	***17%***	**57%**	**9%**
Totaal (*1+2*)	**100%**	**100%**	**174%**	**22%**

Bron: eigen berekening op basis van tabel 7.3.

Het blijkt dat de zorguitgaven spectaculair zijn gegroeid. Ze werden meer dan vijfmaal zo groot en hun aandeel in het totaal steeg van 14% naar 31%. Dat hangt samen het beleidsuitgangspunt om de voorzieningen geleidelijk naar niveau van Europees Nederland te brengen. In procenten minder spectaculair maar in euro's toch indrukwekkend is de groei van de onderwijsuitgaven. Daarin zijn begrepen aanzienlijke bedragen voor onderwijshuisvesting. Evenals bij de zorguitgaven speelt een gewenste verhoging van het voorzieningenpeil naar Europees Nederlands niveau een belangrijke rol.[108]Ofschoon hun gewicht in het geheel veel minder is, zijn ook de uitgaven van bijna alle ministeries sterk tot zeer sterk gestegen.

De enige uitzondering is het ministerie van SZW. Bij dit beleidsveld is niet gekozen voor een min of meer Europees voorzieningenniveau, "omdat invoering van dit stelsel een aanzuigende werking zou hebben op de eilanden en de concurrentiepositie van de eilanden ernstig zou verzwakken".[109] De financiële uitkomst weerspiegelt dit. De uitgaven stegen in vijf jaar met 15% ofwel gemiddeld met 3% per jaar.

Noot 108 Ecorys/SCP, Vijf jaar Caribisch Nederland – gevolgen voor de bevolking, paragraaf S,5, blz. 9
Noot 109 Ecorys/SCP, Vijf jaar Caribisch Nederland – gevolgen voor de bevolking, paragraaf S.5, blz. 10

Tot slot zij opgemerkt dat een algemene reden voor de stijging van de rijks- en eilandelijke uitgaven *in euro's* is dat in de periode 2010/15 de dollar-eurokoers ongunstiger is geworden.

7.3.3 De ontwikkeling van de vrije uitkering in 2010/15

In het voorgaande is de ontwikkeling van het BES-fonds in 2010/15 in beeld gebracht. Formeel is dat onjuist omdat het BES-fonds pas sinds 2011 bestaat. In 2010 was er echter al wel sprake van een vrije uitkering. Gezien het belang van de vrije uitkering voor het maken van decentrale beleidskeuzes wordt de ontwikkeling nu preciezer bekeken. Onderstaande Tabel 7.5 geeft daarvan een overzicht.
Voor de jaren 2010/14 zijn de gerealiseerde bedragen opgenomen, voor 2015 het begrote. Omwille van de vergelijkbaarheid met eerdere jaren zijn op het begrotingsbedrag twee correcties aangebracht. Afgezien van die correcties zijn de bedragen uit jaarverslagen 2011/14 respectievelijk begroting 2015 het uitgangspunt. Van die bedragen zijn specifieke bedragen afgetrokken zodat als 'restpost' overblijft een bedrag dat in navolging van het referentiekaderonderzoek (zie hierna) de "structurele vrije uitkering worden genoemd.

Tabel 7.5 Ontwikkeling en samenstelling Vrije Uitkering in Caribisch Nederland 2012/15 in duizenden euro's

alle bedragen x € 1.000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	totale groei 2010/15
Samenstellende delen BES-fonds:							
Aflossing renteloze lening OCW	0	0	0	975	975	975	
Incidenteel "drinkwater & riolering"	0	0	0	0	3.900	0	
Wisselkoersrisico	0	200	2.900	1.600	1.400	1.500	
Diverse toevoegingen	0	2.900	3.500	1.204	1.100	335	
Structurele vrije uitkering (restpost)	21.000	22.028	32.145	31.909	31.311	31.603	50%
Totaal BES-fonds	**21.000**	**25.128**	**38.545**	**35.688**	**38.686**	**34.413**	**64%**

Bron: Zie bijlage B7.
Opmerking: bedragen in rood zijn geschat omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn.

Ter toelichting het volgende:

- *Renteloze leningen*. Op grond van artikel 89 van de Wet FinBES kan een openbaar lichaam aan een vakdepartement vragen om een renteloze lening. Het bedrag van € 975.000 betreft de aflossing van een renteloze leningen die het ministerie van OCW aan de eilanden verstrekte ten behoeve van onderwijshuisvesting. Het oorspronkelijke bedrag van de leningen was 24,7 miljoen US-dollar.[110] De aflossing van € 975.000 is niet in het begrote bedrag voor het BES-fonds opgenomen; omwille van de vergelijkbaarheid met eerdere jaren is wel in tabel 7.5 verwerkt.

Noot 110 Zie Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30.000 H, nr.2, blz.19

- *Incidenteel bedrag "drinkwater & elektriciteit".* Het Rijk keert aan instellingen die formeel niet tot de openbaren lichamen behoren structurele bedragen uit. In 2014 is deze uitkering eenmalig toch via het BES-fonds uitbetaald, Dit staat echter los van de reguliere omvang van het fonds.
- *Het valutarisico*. Dit ontstaat doordat het BES-fonds in euro's wordt opgesteld, terwijl de openbaar lichamen een bedrag in Amerikaanse dollars ontvangen. Het Rijk garandeert het dollarbedrag zodat de eilanden niet zelf het valutarisico lopen; dat gebeurt via de begroting van het ministerie van BZK. Het wisselkoersrisico staat niet in de begroting, maar wel in de rekening. Omwille van de vergelijkbaarheid met eerdere jaren is in tabel 7.5 een schatting van het bedrag opgenomen; de schatting is simpelweg het gemiddeld van de jaren 2013 en 2014.
- *Diverse beleidsmatige toevoegingen* van deels incidentele aard vertekenen de 'echte' trendmatige ontwikkeling van de vrije uitkering. Zo zijn er in 2012 eenmalig gelden toegevoegd voor de implementatie van de nieuwe bestuursstructuur; dit verklaart het leeuwendeel van deze post in 2012. In de andere jaren is er eveneens sprake van deels incidentele, deels structurele posten met een specifiek karakter die min of meer los staan van eigenlijke vrije uitkering.
- Wanneer al deze posten van het totaal van het BES-fonds worden afgetrokken, resteert een bedrag dat met *"structurele vrije uitkering"* wordt aangeduid. Deze stijgt tussen 2010 en 2015 met 50% (gemeten in euro's). Het bedrag van de *"structurele vrije uitkering"* kan worden beschouwd als "reëel vrij besteedbaar", juist om de "gebonden bedragen" ervan af zijn getrokken. De *overall* stijging van de vrije uitkering is vooral in 2012 ontstaan. Toen €6 miljoen aan het fonds toegevoegd werd naar aanleiding van het eerdergenoemde Referentiekaderonderzoek 2012. Die stijging is in die zin beperkt dat het referentiekader een bandbreedte kent, waarvan de regering de "onderkant" als uitgangpunt voor de verhoging heeft genomen.

Het geheel overziende is de vrije uitkering in het BES fonds niet alleen nominaal maar ook reëel aanzienlijk gestegen. Relatief echter blijft het aandeel van de vrije uitkering beperkt – ruim een tiende van het totaal. Bovendien is haar aandeel tussen 2010 en 2015 gedaald omdat de rijksuitgaven veel sterker toenamen. Deze nadere beschouwing van de vrije uitkering bevestigt dus de conclusie van 7.3.1, namelijk het relatief achterblijven van de geldstromen waarin de financiële autonomie bij uitstek tot uiting komt.

7.3.4 Uitgaven en inkomsten op afzonderlijke eilanden in 2014

In zijn brief van 31 maart 2015 aan de Tweede Kamer geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informatie over de verdeling van inkomsten en uitgaven over de afzonderlijke eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba. Een deel daarvan is ook voor dit hoofdstuk van belang. Ten eerste de beleidsmatige verdeling, vergelijkbaar met hoe die in de tabellen 7.6 en 7.7 hierboven is opgenomen (de brief van de minister geeft meer detailinformatie). Ten tweede is overgenomen de informatie over rijksuitgaven op de eilanden en aldaar geïnde rijksbelastingen. Omwille van het integrale overzicht wordt daar in dit rapport de vrije uitkering aan toegevoegd. Vooraf dient een algemeen voorbehoud te worden gemaakt bij de splitsing van de rijksuitgaven en daarmee bij de interpretatie van de gepresenteerde bedragen. De ministere schrijft hierover:

‘Voor een substantieel deel van de uitgaven (circa € 57 miljoen euro) is geen verdeling voorhanden dan wel is een verdeelsleutel arbitrair. Dit geldt bijvoorbeeld voor over de drie eilanden roulerend politie- en douanepersoneel. Om toch zo goed mogelijk een verdeling van rijksuitgaven te maken, zijn voor de niet-uitsplitsbare uitgaven de volgende verdeelsleutels gehanteerd:

- De uitgaven van de Belastingdienst en douane zijn toebedeeld naar rato van de belasting- en premie-inkomsten per eiland (…).
- De overige uitgaven worden verdeeld conform de zogenoemde CN-sleutel. Hierbij wordt de helft van de uitgaven gelijkelijk verdeeld over de drie eilanden en de andere helft van de uitgaven naar rato van inwoners. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat inwoneraantal van belang is, maar dat de kleinschaligheid van de bovenwinden zorgt voor extra kosten ten opzichte van het inwonerrijkere Bonaire. Het gaat hier vooral om uitgaven van V&J (politie, gevangenissen).[111]

Daarbij merkt de minister op dat de uitgaven van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – ruim € 23 miljoen – over de eilanden zijn verdeeld naar rato van het aantal inwoners. Van 30% van de uitgaven was een precieze toedeling niet mogelijk en/of arbitrair. De tabellen 7.6 en 7.7 geven een samenvatting in de vorm van de uitgaven per ministerie. Omwille van het totaaloverzicht zijn ook de bedragen van de vrije uitkering en de eigen middelen opgenomen – ook daarmee worden immers uitgaven gedaan.

Tabel 7.6 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven op afzonderlijke eilanden 2014 in duizenden euro’s

alle bedragen x € 1.000	Bonaire	St. Eustatius	Saba	Totaal CN
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	72.843	13.798	9.835	96.476
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	29.305	8.555	5.318	43.178
Veiligheid en Justitie	19.138	8.699	6.959	34.797
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	17.578	3.850	1.762	23.190
Infrastructuur en Milieu	10.846	5.104	3.496	19.446
Financiën	11.460	1.856	1.084	14.400
Economische Zaken	5.430	3.269	3.620	12.318
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2.549	1.158	926	4.633
1. Rijksuitgaven, incl. bijz. uitkeringen	*169.150*	*46.289*	*33.000*	*248.438*
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	22.242	7.991	8.453	38.686
Eigen middelen Openbaar Lichamen	13.005	1.334	607	14.946
2. "Eilandelijke uitgaven", excl. bijz. uitk.	*35.247*	*9.325*	*9.060*	*53.632*
Totaal (1+2)	**204.397**	**55.613**	**42.059**	**302.070**

Bron: Zie bijlage B7.

Noot 111 Brief van 8 juni 2015 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de verdeling van inkomsten en uitgaven Caribisch Nederland in het jaar 2014 (kenmerk 2015-0000198408).

De hoogste uitgaven heeft uiteraard Bonaire, met verreweg het grootste inwonertal (rond 18.400 in 2014), dan volgt St. Eustatius en Saba sluit de rij. Zoals uit de toelichting van de minister al blijkt volgen de uitgaven niet uitsluitend de grootte. Zo maakt het inwonertal van Bonaire 76% uit van het totaal terwijl zijn uitgavenaandeel 66% is. St. Eustatius herbergt 17% van het totaal aantal inwoners en 19% van het uitgaven totaal. Bij Saba ten slotte zijn deze aandelen 8% respectievelijk 14%.

De sectorale verdeling van de rijksuitgaven is uit tabel 7.7 af te lezen. Bij alle drie de eilanden zijn de zorguitgaven hoger dan andere uitgaven, in Bonaire zijn ze relatief ook hoog. Het omgekeerde is bij Economische zaken het geval. Daar is het aandeel relatief zeer hoog op de beide kleinere eilanden.

Tabel 7.7 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven op afzonderlijke eilanden 2014 in procenten van het totaal

in % van totaal in Tabel 7.6	Bonaire	St. Eustatius	Saba	Totaal CN
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	35%	23%	22%	31%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	16%	16%	12%	15%
Veiligheid en Justitie	9%	15%	16%	11%
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	9%	6%	4%	7%
Infrastructuur en Milieu	5%	9%	8%	6%
Financiën	6%	3%	2%	5%
Economische Zaken	2%	11%	13%	5%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1%	2%	2%	1%
4 Rijksuitgaven, incl. bijz. uitkeringen	*83%*	*84%*	*80%*	*83%*
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	11%	13%	19%	12%
Eigen middelen Openbaar Lichamen	6%	2%	1%	5%
5 *'Eilandelijke uitgaven', excl. bijz. uitk.*	*17%*	*16%*	*20%*	*17%*
Totaal (*1+2*)	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Bron: Eigen berekening op basis van tabel 7.6.

Een laatste aspect dat voor de eilanden afzonderlijk in beeld wordt gebracht in de brief van de minister wordt hier overgenomen en nader uitgewerkt, namelijk de geldstromen tussen Caribisch en Europees Nederland. Er zijn twee geldstromen te onderscheiden van Europees Nederland naar Caribisch Nederland, namelijk de rijksuitgaven (inclusief de bijzondere uitkeringen) en de uitkeringen via het BES-fonds (vrije uitkeringen en incidentele betalingen); tegelijk is er een geldstroom in de andere richting, namelijk de op de eilanden geheven rijksbelastingen en premies volksverzekeringen.[112]

Noot 112 In aangehaalde brief verstaat de minister onder 'rijksuitgaven' óók het BES-fonds. In dit hoofdstuk worden deze apart onderscheiden.

Deze stromen worden op twee manieren in beeld gebracht, namelijk in absolute bedragen (in duizenden euro's) en ten opzichte van het inwonertal van elk van de eilanden (in euro's per inwoner).

Tabel 7.8 toont de absolute bedragen. In totaal bedragen de rijksuitgaven (inclusief bijzondere uitkeringen) in Caribisch Nederland € 256,9 miljoen. Daar komt nog bij € 38,7 miljoen van het BES-fonds, samen is dat € 295,5 miljoen. Daar staat een bedrag van € 110,4 miljoen tegenover aan geïnde belastingen en premies. De totale geldstromen verhouden zich dus als 2,7 staat tot 1, met andere woorden, op elke euro die aan belastingen en premies wordt geheven, gaat 2,7 euro 'terug'. Bekijken we die verhouding per eiland, dan zijn er grote verschillen; voor Bonaire is die verhouding 2,1, voor St. Eustatius 4,5 en voor Saba 6,2.

Tabel 7.8 Geldstromen tussen Rijk en afzonderlijke eilanden in 2014 in duizenden euro's

bedragen x € 1.000	Inwoners 2014	Rijksuitgaven A	BES-fonds B	Geïnde rijks-belastingen en premies C	Netto instroom rijksmiddelen D = A+B-C	Instroom vs. uitstroom rijksmiddelen E = (A+B)/C
Bonaire	18.413	171.144	22.242	90.303	103.083	2,1
Sint Eustatius	4.020	50.339	7.991	13.063	45.267	4,5
Saba	1.846	35.377	8.453	7.016	36.814	6,2
Totaal	**24.279**	**256.860**	**38.686**	**110.382**	**185.164**	**2,7**

Bron: Zie bijlage B7.

Deze verschillen vloeien voort uit de combinatie van enerzijds de relatief hoge rijksuitgaven en BES-uitkering per inwoner van St. Eustatius en – meer nog – van Saba, en anderzijds de veel kleinere verschillen in belastingopbrengst.

Dat is duidelijk te zien aan tabel 7.9 die de bedragen per inwoner bevat. De rijksbelastingen en premies per inwoner zijn gemiddeld in 2014 € 4.546 per inwoner. Per eiland zijn er verschillen; de bandbreedte loopt van € 3.250 per inwoner in St. Eustatius naar € 4.904 per inwoner in Bonaire. De verschillen van de rijksuitgaven per inwoner zijn echter veel groter; de hoogste ontvangt daarvoor per inwoner het dubbele van de laagste. Voor het BES-fonds zijn de verschillen nog groter; daarbij ontvangt de hoogste ruim driemaal zo veel als de laagste.

De achtergrond van de grote verschillen in ontvangsten vanuit Nederland vormt zoals bekend de kleinschaligheid. Bepaalde kosten moeten worden gemaakt ongeacht de omvang van de bevolking. Dat maakt dat de kosten (en de daarvan afgeleide rijksuitgaven en vrije uitkering) op Saba per inwoner veel hoger dan op Bonaire – de bedragen van St. Eustatius liggen daar tussenin.

Tabel 7.9 Geldstromen tussen Rijk en afzonderlijke eilanden in 2014 in euro's per inwoner

bedragen x € / inwoner	Inwoners 2014	Rijksuitgaven A	BES-fonds B	Geïnde rijks-belastingen en premies C	Netto instroom rijksmiddelen D = A+B-C	Instroom vs. uitstroom rijksmiddelen E = (A+B)/C
Bonaire	18.413	9.295	1.208	4.904	5.598	2,1
Sint Eustatius	4.020	12.522	1.988	3.250	11.260	4,5
Saba	1.846	19.164	4.579	3.801	19.943	6,2
Totaal	**24.279**	**10.580**	**1.593**	**4.546**	**7.627**	**2,7**

Bron: Zie bijlage B7.

7.3.5 Ontwikkeling van rijksbelastingen van 2010/15

Over de ontwikkeling van de rijksbelastingen (inclusief premie-inkomsten) in 2010/15 was ten tijde van dit onderzoek geen helder beeld.

7.3.6 Financiële verhouding in Europees Nederland

In deze subparagraaf worden twee kenmerken gepresenteerd over de financiële verhouding in Europees Nederland die als achtergrond kunnen dienen bij de bevindingen over Caribisch Nederland. Het eerste kenmerk is de verhouding tussen rijksuitgaven (exclusief specifieke uitkeringen) en gemeentelijke uitgaven. Deze verhouding wordt vervolgens vergeleken met rijksuitgaven (exclusief bijzondere uitkeringen) en 'eilandelijke uitgaven', zoals in het voorafgaande is geïnventariseerd.

Recentelijk heeft Allers onderzoek gedaan waaruit is af te leiden hoe die verhouding in Nederland is. Het meest recente onderzoek is gebaseerd op cijfers van de Nationale Rekeningen 2012. In dat jaar nam het Rijk 69% van de overheidsuitgaven voor zijn rekening, de gemeenten 26% en de provincies en waterschappen het resterende deel.[113] Dat betekent dat de rijks- en gemeente-uitgaven zich tot elkaar verhielden als 69% staat tot 26%; dat is een factor 2,65.[114] Uit voorgaande tabel 7.1 is af te leiden dat in Caribisch Nederland de rijksuitgaven (exclusief bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen) en de eilandelijke uitgaven (inclusief bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen) een factor 2,84 hoger zijn.[115] Daarna stijgt die factor en komt in 2015 op 3,67. Hier moet wel de aantekening bij worden gemaakt dat het rijk investeringsuitgaven doet ten behoeve van eilandelijke taken die men als "bijzondere uitkering in natura" kan kwalificeren. Als hiervoor wordt

Noot 113 M.A Allers en B. Steiner, 'Gemeenten in perspectief 2014-2018', COELO, Groningen, januari 2015, blz. 12.
Noot 114 In 'Gemeenten in perspectief 2014-2018' kennen de rijksuitgaven een wat andere samenstelling dan in onderhavig onderzoek de 'Caribische rijksuitgaven'. De uitgaven voor defensie vallen wel en de uitgaven voor bijstand ('onderstand' in Caribisch Nederland) vallen niet onder de rijksuitgaven; daarnaast worden de bijstanduitgaven aan de gemeenten toegerekend. Per saldo heeft dit weinig invloed op de factor 2,84.
Noot 115 Rekenkundig is niet van belang dat in Caribisch Nederland provincies geen rol spelen; voor de factor is alleen de verhouding van Rijk en Openbare lichamen van belang.

gecorrigeerd wordt de factor ruim 3. Tegelijk heeft in Europees Nederland per 2015 juist een omvangrijke decentralisatie plaatsgevonden.
Indachtig dat de verhouding tussen centrale en decentrale uitgaven een maat is voor financiële autonomie, kan men stellen dat de verhoudingen in Europees Nederland wat meer financiële autonomie in zich bergen dan in de Caribisch Nederland.

Een tweede kenmerk om een vergelijking tussen Nederlandse gemeenten en de openbaar lichamen te maken is door te kijken naar de bekostiging van de gemeentelijke respectievelijk de eilandelijke uitgaven. Ook daarvan kan worden nagegaan of de wijze van bekostiging op veel centrale, of juist veel decentrale invloed wijst. In geval van veel bijzondere of specifieke uitkeringen is de decentrale financiële autonomie minder dan wanneer het accent juist op de vrije of algemene uitkeringen ligt.

Tabel 7.10 Financiële verhouding Europees en Caribisch Nederland 2013 in miljoenen euro's en procenten

Bekostigingsvormen	EN (€ mln)	EN (%)	CN (€ mln)	CN (%)
Specifieke resp. Bijzondere uitkeringen/Structurele bijdragen	12.649	29%	11,8	19%
Algemene resp. Vrije uitkeringen	18.034	41%	35,7	58%
Belastingen en heffingen	7.932	18%	10,8	17%
Diverse eigen inkomsten	5.330	12%	3,7	6%
Totaal	**43.945**	**100%**	**61,9**	**100%**

Bron: Zie bijlage B7

Tabel 7.10 laat zien dat in 2013 het grootste verschil tussen Nederlandse gemeenten en de Caribische openbare lichamen optreedt bij de specifieke respectievelijk bijzondere uitkeringen. In Europees Nederland is hun aandeel twee en een half maal zo hoog. Dat is een uiting van wat in het voorgaande al naar voren kwam: van de totale rijksuitgaven komt in Caribisch Nederland een vrij gering deel tot besteding in de vorm van bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen aan andere instellingen.[116]
Ook wat betreft de post 'diverse eigen inkomsten' is er een verschil. Op de eilanden is die vrij klein en betreft onder andere huren, pachten en dividenden. Nederlandse gemeenten hebben dergelijke inkomsten ook. De hogere "diverse eigen inkomsten" in Europees Nederland vloeien echter voort uit andere posten, met name rente *over* en onttrekking *aan* reserves; deze zijn goed voor bijna de helft van de 'diverse inkomsten'. Op de achtergrond speelt daarbij de vermogenspositie een rol, die in Europees Nederland veel beter is. [117]

Noot 116 Als naast bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen ook met "bijzondere uitkeringen in natura" rekening worden gehouden verandert het beeld. Het ligt dan overigens voor de hand niet het investeringsbedrag door het Rijk over te nemen, maar de ermee samenhangende kapitaallasten. In dat geval zal het aandeel "bijzonder/structureel" wat stijgen en zullen alle andere delen wat dalen.
Noot 117 Dat blijft ook na de crisis het geval. De verliezen in welvaart die daardoor optraden zijn overigens deels al verwerkt in de hier gebruikte gegevens uit de gemeentelijke rekeningen 2012.

Tot slot zijn ook de belastingen en heffingen in Europees Nederland relatief iets hoger dan in Caribisch Nederland. Deels komt dat doordat in de openbare lichamen (nog) geen rioolheffing bestaat, deels zijn deze eigen inkomsten lager door de lagere welvaart in de Caribisch Nederland. De logische tegenhanger van al deze verschillen bij specifieke uitkeringen, belastingen en heffingen, en 'diverse eigen middelen' vormt het hoge aandeel van de vrije uitkeringen. Bezien vanuit de mate van 'gedecentraliseerd zijn' is de Europese Nederlandse financiële verhouding volgens dit kenmerk 'centralistischer' dan in Caribisch Nederland.

In het voorgaande is naar twee kenmerken van de financiële verhouding in Europees en Caribisch Nederland gekeken. Dat levert op het eerste gezicht een wat paradoxaal beeld op over de financiële verhouding in de Caribisch en in Europees Nederland. Enerzijds wijst het hogere aandeel aan rijksuitgaven in de Caribisch Nederland op minder financiële autonomie. Anderzijds is het aandeel van de vrije uitkering in de 'eilandelijke uitgaven' groter dan van de algemene uitkering in de gemeentelijke uitgaven, wat juist om meer autonomie duidt. Door de specifieke oorzaken hiervan, moet echter aan het eerste kenmerk meer gewicht worden gegeven. Die grote vrije uitkering is slechts relatief groot bij de bekostiging van de relatief *kleine* 'eilandelijke uitgaven'. De vrije uitkering is niet zo zeer relatief hoog, veeleer zijn de andere bekostigingsvormen van de "eilandelijke uitgaven" laag.
Hoe dan ook domineren de rijksuitgaven de financiële verhouding in de Caribisch Nederland meer dan in Europees Nederland. Daarbij moet nog worden bedacht dat de situatie vóór 2015 is bezien. In Europees Nederland is met ingang van 2015 een grootscheepse decentralisatie op gang gekomen (zich uitend in een sterke stijging van het gemeentefonds en een daling van de specifieke uitkeringen).

Het geheel overziende wijst de vergelijking van de financiële verhoudingen op minder financiële autonomie voor de openbaar lichamen in de Caribisch Nederland dan van de gemeenten in Europees Nederland.

7.4 Financiële autonomie en investeringen

De financiële autonomie is in de Caribisch Nederland beperkter dan in Europees Nederland. In hoofdstuk 5 bleek dat het financiële toezicht op de openbare lichamen in de Caribisch Nederland strenger is dan op de gemeenten in Europees Nederland. In 7.3 is geconcludeerd dat in de financiële verhouding tussen het rijk en de eilanden wat meer centrale sturing plaatsvindt dan in de verhouding die tussen het rijk en de gemeenten bestaat. Beide kenmerken zijn een uiting van minder financiële autonomie.
Een vergelijkbaar verschil is er bij de investeringen en hun financiering. De taken die de openbaar lichamen hebben – de "eilandelijke taken" – leiden op gezette tijden tot de noodzaak om investeringen te doen. Te denken valt aan gebouwen en infrastructuur. Dat betekent dat in het betreffende jaar uitgaven moeten worden gedaan die veel groter zijn dan het lopende budget. Er zijn in theorie drie opties om dit mogelijk te maken:

1. reserves aanspreken (wat betekent: vooraf sparen)
2. lenen (wat betekent: achteraf sparen)
3. andere geldschieters vinden

Anders dan de ‘gemiddelde’ Europees Nederlandse gemeenten beschikken de openbare lichamen niet over reserves die hen de financiële speelruimte geven voor het doen van dergelijke investeringen en evenmin is het toegestaan rentedragend te lenen. Op grond van artikel 89 van de Wet FinBES kan een openbaar lichaam wel aan een vakdepartement vragen om een renteloze lening. Ook treden departementen op als “andere geldschieters”, d.w.z. dat departementen via hun begroting regelmatig investeringen doen die samenhangen met “eilandelijke taken”. Deze rol van de departementen bij de financiering van investeringen perkt de financiële autonomie van de openbaar lichamen eveneens in. De twee vormen van financiering die door de eilanden in de praktijk worden aangewend (renteloze lening en bijdrage uit departementale begroting) worden nu verder uitgediept.
De tot nu toe verstrekte renteloze leningen zijn vrijwel alleen afkomstig van het ministerie van OCW en zijn bedoeld voor onderwijshuisvesting,[118] Bij het aangaan van deze lening is meteen een aflossingsschema vastgesteld. De aflossingen worden vooraf in mindering gebracht op de vrije uitkering; de eilanden ontvangen dus het bedrag van de ‘vrije-uitkering-na-aflossing’.
Het is opmerkelijk dat (vrijwel) alleen het ministerie van OCW dergelijke leningen verstrekt, terwijl ook op andere beleidsterreinen bij tijd en wijle investeringen noodzakelijk zijn en ook feitelijk gebeuren. Zo inventariseert het Referentiekaderonderzoek 2015 voor de jaren 2013 tot en met 2015 rijksinvesteringen voor “eilandelijke taken” (dus niet voor rijkstaken in enge zin) van 87,6 miljoen US-dollar voor de drie eilanden tezamen. Voor 51,2 miljoen US-dollar heeft dat betrekking op onderwijshuisvesting en daarvan is – zoals hierboven bleek – 24,7 miljoen US-dollar gefinancierd via een renteloze lening van het ministerie. Twee derde deel van de investeringen – 62,9 miljoen US-dollar of wel circa 30 miljoen euro – wordt direct betaald via de rijksbegroting. Daar komt geen renteloze lening aan te pas. Een voorbeeld is de investering in de afvalverbranding op St. Eustatius of de elektriciteitsvoorziening op Saba.

Uit de interviews met de vakdepartementen blijkt dat het geringe animo in Den Haag voor renteloze leningen deels wordt verklaard doordat Den Haag meent dat dat deze vorm van financiering beslag legt op de beperkte ‘vrije ruimte’ in de exploitatie van de openbare lichamen. Bovendien ontbreekt het bij de ministeries aan een helder beleid en toetsingscriteria voor het verstrekken van renteloze leningen. Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat bij departementen soms überhaupt geen animo is voor renteloze leningen in de reguliere begroting. Alleen wanneer sprake is van onderuitputting op de lopende begroting ontstaat ruimte voor renteloze leningen (of bijzondere uitkeringen). Verstrekking van dergelijke leningen krijgen daardoor een ad hoc karakter. Daarnaast speelt mee dat de voorgeschreven begrotingscyclus van de openbare lichamen en die van de departementen niet op elkaar aansluiten en dat niet alle betrokkenen daar altijd rekening mee (kunnen) houden.

In de jaren sinds 2010 zijn er dus situaties geweest waarin het gebruik van een renteloze lening mogelijk was geweest maar waarin gekozen is voor een investering via een rijksuitgave. Bijvoorbeeld omdat de tijdsschema’s van de rijksbegroting en de eilandelijke begrotingen uiteenlopen of omdat er op het eind van het jaar nog budget over was op een departementale

Noot 118 Daarnaast is een er kleine lening i.v.m. wegenbouw; die is niet in de tabel verwerkt.

begroting. Het voordeel van deze aanpak was dat de betreffende voorziening toch is gerealiseerd. De aanpak heeft echter ook nadelen. Een dergelijke investering lijkt op ‘gratis geld’, terwijl materieel de noodzaak bestaat tot afschrijving op investeringen. Wanneer een investering wel gepaard gaat met een renteloze lening leidt dat tot jaarlijkse aflossingen en die aflossingen doen een beroep op de jaarlijkse budgettaire ruimte. Daarmee komen de onlosmakelijk met investeren verbonden kosten tot uitdrukking.

Een tweede nadeel heeft ermee te maken dat investeringen doorgaans leiden tot kosten voor beheer en onderhoud. Een integrale afweging van financiële en sociale baten en lasten, wordt bevorderd als hetzelfde orgaan beslist over alle baten en lasten. Dat is echter niet het geval als de investering mede afhankelijk is van de beleidsmatige en interne budgettaire overwegingen van een departement. Gezien de omvang van het BES-fonds is bovendien de vraag of het BES-fonds is afgestemd op het doen van jaarlijkse uitgaven voor beheer en onderhoud.

Een laatste nadeel van het doen van rijksuitgaven ten behoeve van “eilandelijke” investeringen blijkt wanneer naar de zaak wordt gekeken vanuit het perspectief van de verantwoordelijkheid voor eilandelijke taken. Vanuit dat perspectief heeft een renteloze lening waarvan aflossingen (en de bijkomende beheerkosten) met de vrije uitkeringen worden betaald de voorkeur. In de praktijk is er overigens overleg en afstemming tussen eilanden en departementen, waardoor wel degelijk sprake is van enige decentrale sturing. Zo bezien gaat het in deze situatie niet om een rijksuitgave in enge zin maar om wat men zou kunnen noemen een “bijzondere uitkering in natura”, bedoeld ter bekostiging van eilandelijke taken. De systeemgebonden nadelen verdwijnen daarmee niet. Daarbij speelt een rol dat een heldere beleidslijn ontbreekt voor het van rijkswege verstrekken van renteloze leningen of doen van bijzondere uitkeringen voor investeringen die voortvloeien uit de wettelijke taken van de eilanden.

Het geheel overziende kent het financiële arrangement tussen het rijk en de openbaar lichamen op de Caribisch Nederland verschillende kenmerken die de financiële autonomie van de eilanden inperken.

7.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de financiële verhouding tussen Caribisch Nederland en het rijk op hooflijnen onderzocht. De conclusie is dat die financiële verhouding wordt gekenmerkt door wat meer centrale sturing dan die tussen het rijk en de gemeenten in Europees Nederland. Deze constatering staat niet op zich, ze past in het beeld dat ontstaat uit een vergelijking van de toezichtrelaties (zie hoofdstuk 5). Dat betekent dat het financieel bestel in de Caribisch Nederland minder bijdraagt aan de lokale autonomie dan in Europees Nederland.

Specifiek komt dit tot uiting op het punt van investeringen die samenhangen met reguliere “eilandelijke taken” en hun financiering. Gegeven het verbod op rentedragende leningen en hun summiere reservepositie, zijn de eilanden afhankelijk van renteloze leningen en “bijdragen om niet” van de departementen. Zowel een meer integrale afweging van baten en lasten bij investeringen als de decentrale beleidsruimte zijn gebaat bij de financiering via renteloze leningen. Het verschil is

echter beperkt, aangezien de instemming om een renteloze te verstrekken uiteindelijk bij het betreffende departement ligt. Dit alles komt neer op een relatief beperkte financiële autonomie van de openbare lichamen op de Caribisch Nederland.

Het oordeel hierover is afhankelijk van het gekozen perspectief. Vanuit de Caribisch Nederland kan ze als bevoogdend en in die zin als onwenselijk worden beschouwd (uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek wijzen in die richting). Bezien door Europese bril kan deze sturing als wenselijk worden ervaren om twee redenen. Ten eerste het gebleken gebrek aan begrotingsdiscipline voor 2010 dat leidde tot grote schulden, ten tweede de in vergelijking met Nederlandse gemeenten mindere bestuurskracht waardoor bepaalde taken 'te groot' zijn voor de eilanden.
Hoe dergelijke zaken wordt beoordeeld is daarmee primair een politieke en bestuurlijke en geen wetenschappelijke afweging.

Op een aspect kunnen we als onderzoekers nog wel wijzen. In de Europese praktijk kan veel rijksinvloed gepaard gaan met onvoldoende coördinatie van rijksactiviteiten op lokale niveau. Dat komt omdat het rijk behalve centrale overheid ook een optelsom is van departementale en sectorale belangen is waartussen de afstemming op lokaal niveau niet altijd lukt. Verbazingwekkend is dat niet. Logischerwijs worden de departementale beleids- en budgetbeslissingen door een scala van afwegingen bepaald dat los staat van de situatie op de Caribisch Nederland. Meer rijksinvloed vereist daarom meer coördinatie binnen de centrale overheid. Het onderzoek bracht naar voren dat dit ook op de Caribisch Nederland speelt, al geldt ook hier dat de waardering van dat probleem mede afhangt van het perspectief dat men heeft.

8 Beoordeling

In de voorgaande hoofdstukken is de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur beschreven. In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk getoetst aan de beginselen van behoorlijk bestuur en wordt deze praktijk in een breder perspectief van de Caribische context geplaatst.

8.1 Goed bestuur

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 dient de uitvoeringspraktijk van het openbaar bestuur in Caribisch Nederland ook bezien te worden in het licht van de beginselen van goed bestuur. Binnen dit onderzoek is voor de operationalisering van het begrip goed bestuur aansluiting gezocht bij de definitie die door de Verenigde Naties wordt gehanteerd. In deze paragraaf worden de acht elementen die onderdeel uitmaken van die definitie gebruikt om de uitvoeringspraktijk mee te beoordelen. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de reikwijdte van deze beoordeling beperkt is. De acht beginselen uit de definitie zijn primair als theoretisch concept bedoeld en als zo danig niet direct meetbaar. De beoordeling van de uitvoeringspraktijk van Caribisch Nederland is daarom vooral indicatief van karakter en pretendeert niet een systematische beoordeling te leveren. Per beginsel wordt in het vervolg van deze paragraaf de Engelstalige definitie van de VN letterlijk overgenomen. Vervolgens wordt – voor zo ver aan de orde – beschreven welke bijzonderheden er spelen bij het toepassen van het betreffende beginsel en wordt de uitvoeringspraktijk getoetst.

8.1.1 Rule of law

Good governance requires fair legal frameworks that are enforced impartially. It also requires full protection of human rights, particularly those of minorities. Impartial enforcement of laws requires an independent judiciary and an impartial and incorruptible police force.

De rule of law als beginsel van goed bestuur kan voor Caribisch Nederland niet over de volle breedte worden getoetst. De reden hiervoor is dat de verschillende componenten van het concept 'rule of law' niet of slechts partieel onderzocht zijn binnen dit onderzoek. Binnen de definitie van de rule of law worden de volgende aspecten onderscheiden:

1. De aanwezigheid van een eerlijk/onpartijdig wettelijk kader dat onverkort wordt toegepast.
2. De volledige bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder die van minderheden.
3. Onafhankelijke rechtspraak.
4. Integere politie.

De bescherming van de mensenrechten, de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de integriteit van de politie zijn niet onderzocht. Ook bij het eerste aspect doen zich moeilijkheden voor omdat het wettelijk kader zoals bedoeld binnen de definitie meer is dan datgene wat binnen het onderzoek werd aangemerkt als de 'nieuwe bestuurlijke structuur'. Wordt de 'rule of law' in enge zin opgevat als de mate waarin het formele lokale institutionele stelsel van Caribisch Nederland onvolkomenheden kent dan worden weinig aandachtpunten gevonden. Inwoners van de drie eilanden kunnen via vrije en geheime verkiezingen hun eigen volksvertegenwoordiging kiezen en middels de rechter een beroep doen op de politieke grondrechten die in de Grondwet zijn vervat. Politici die zich niet houden aan de wet kunnen worden vervolgd en er is ook een onafhankelijke Raad voor de Rechtshandhaving die toezicht houdt op de justitieketen. Naar analogie van Nederlandse gemeenten is een politiek duaal stelsel geïntroduceerd dat de bevolking de kans biedt om via een eilandsraad de uitvoerende macht te controleren. Deze kan worden bijgestaan door een rekenkamer. Een Rijksvertegenwoordiger, een gezaghebber en het Cft houden namens het Rijk toezicht. De ombudsman biedt tot slot de noodzakelijk geachte achtervang voor het geval de voorliggende checks-and-balances niet in staat zijn goed bestuur te waarborgen. Tijdens het onderzoek werden geen indicaties gevonden die wijzen op omissies in het institutioneel stelsel in formele zin, of het ontbreken van wettelijke bevoegdheden, anders dan enkele mineure aandachtspunten. Wel ontbreekt in het huidige institutionele stelsel van Caribisch Nederland nog het kiesrecht voor de Eerste Kamer voor inwoners van de eilanden met de Nederlands nationaliteit. Echter zal naar verwachting worden voorzien in een herstel van dit kiesrecht door een wetswijziging.

8.1.2 Transparancy

Transparency means that decisions taken and their enforcement are done in a manner that follows rules and regulations. It also means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media.

Het onderzoek wijst uit dat de bestuurspraktijk onvoldoende transparant is. In de eerste plaats blijkt dat de formele procedures rondom het nemen van besluiten niet altijd in acht worden genomen of dat sommige procedures niet helder zijn. Zo werd geconstateerd dat gedeputeerden niet altijd de formele lijnen volgen en directeuren/hoofden passeren door rechtstreeks dossiers op te lossen op laag ambtelijk niveau. Meer dan eens zou het ook individuele zaken betreffen waarin burgers zich met een verzoek rechtstreeks tot de gedeputeerden hebben gewend. Voor de buitenstaander is ook niet voldoende duidelijk wat de procedures voor de werving en selectie van overheidspersoneel zijn. De huidige uitvoeringspraktijk geeft in ieder geval aanleiding bij de bevolking te veronderstellen dat in bepaalde gevallen sprake is van vriendjespolitiek.

Wat betreft het verstrekken van informatie levert het onderzoek ook aandachtspunten op. Ten eerste verstrekken de bestuurscolleges niet altijd de wettelijk vereiste informatie aan de eilandsraad, maar ook andere stukken waarmee beleidsvorderingen kunnen worden gecommuniceerd worden relatief weinig openbaar gemaakt. De transparantie wordt verder ingeperkt door het ontbreken van een operationele rekenkamer. Dit instituut zou inzicht moeten geven in het functioneren van het openbaar bestuur waarover de raad op dit moment, naar zijn

oordeel, onvoldoende informatie beschikt. Niet alleen de eilandsraad blijft verstoken van wettelijk voorgeschreven informatie: ook de Rijksvertegenwoordiger en de burgers worden niet of onvoldoende geïnformeerd over de door het bestuurscollege en de eilandsraad genomen besluiten en worden niet of onvoldoende geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Weliswaar is nu een wetten-database operationeel die met terugwerkende kracht alle eilandsraadverordeningen omvat, maar het ontbreekt aan procesafspraken die borgen dat door het openbaar lichaam actualisatie van deze database plaatsvindt. De gezaghebber wordt door de WolBES aangewezen om elk besluit van het eilandsbestuur, dat niet op de daartoe voorgeschreven wijze openbaar is bekendgemaakt, binnen twee dagen na de bekendmaking daarvan aan de Rijksvertegenwoordiger te sturen. Die verplichting wordt niet of niet consequent opgevolgd, hetgeen de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger verzwakt en hem beperkt in het uitoefenen van toezicht.

Ook de informatieverstrekking aan burgers behoeft aandacht. Dat wil zeggen: uit de inwonerenquête blijkt dat inwoners die negatief zijn over het functioneren van de democratie dat vaak motiveren met een gebrek aan openheid. Dat heeft overigens zowel betrekking op het lokaal bestuur als op het Rijk. Het onderzoek wijst uit dat het, wat het lokaal bestuur betreft, ontbreekt aan communicatievormen die de burgers systematisch informeren over de genomen besluiten en de voortgang op de beleidsdomeinen. Wel beschikken de eilandbesturen over eigen websites waarop zij diverse documenten en nieuwsberichten delen. Soms is de informatie erg oud. Zo constateerden de onderzoekers dat op een van de officiële sites niet het vorige bestuurscollege werd gepresenteerd maar het college dat daarvoor aantrad. Wel kan in ieder geval via de site van Saba live met de eilandsraadsvergaderingen worden meegeluisterd en wordt ook via de radio vaak live verslag gedaan van de vergaderingen. Ook op de andere eilanden zijn de raadsvergaderingen altijd openbaar. Voorts staan/hangen op de eilanden diverse informatieborden (bulletin boards) en worden veelvuldig radio (en TV) optredens gegeven door politici. Tevens wordt facebook gebruikt als communicatiemedium.

Hoewel niet systematisch onderzocht oogt het aanbod van onafhankelijke media relatief beperkt, zodat deze partijen slechts beperkt kunnen voorzien in de leemte. Zodoende wordt de aard en omvang van de externe communicatie primair bepaald door de bereidheid van het bestuurscollege om al dan niet voor een onderwerp aandacht te vragen. Door de gezaghebbers van alle drie de eilanden wordt verteld dat het versterken van de communicatie met de burgers een aandachtspunt is voor de komende regeerperiode.

Een ander belangrijk aandachtspunt betreft de taakverdeling tussen Rijk en het openbaar lichaam. Uit het onderzoek blijkt dat bij burgers (maar soms ook bij professionals) veel onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is. Zo bestaan er diverse verkeerde beelden over de Nederlandse verantwoordelijkheden en kan op grond van die verkeerde beelden onbegrip ontstaan voor gemaakte keuzes (‘Waarom bouwen ze wel een nieuwe gevangenis, maar onderhouden ze de wegen niet.’). Het niet actief pareren van deze verkeerde beelden leidt tot onnodige reputatieschade. Los van de taakverdeling vraagt de communicatie en informatieverstrekking van RCN ook aandacht. Binnen het onderzoek werden voorbeelden aangehaald waarbij burgers niet in voor hen begrijpelijke taal werden aangesproken of geïnformeerd.

De andere kant van het verhaal is dat de overheden zich geplaatst zien voor een relatief laag opgeleide bevolking waarvan slechts een minderheid aangeeft geïnteresseerd te zijn in de politiek (zie tabel 8.1). Die omstandigheden roepen de vraag op hoever je moet gaan in proactieve communicatie.

Tabel 8.1 Hoe geïnteresseerd bent u in de politiek?

	(zeer) veel	neutraal	(heel) weinig	totaal
Bonaire	25,1%	24,0%	50,9%	100,0%
Saba	39,2%	19,6%	41,3%	100,0%
St. Eustatius	42,5%	21,8%	35,8%	100,0%
Totaal	32,5%	22,5%	45,0%	100,0%

Bron: belevingsonderzoek 2015

8.1.3 Accountability

Accountability is a key requirement of good governance. Not only governmental institutions but also the private sector and civil society organizations must be accountable to the public and to their institutional stakeholders. Who is accountable to whom varies depending on whether decisions or actions taken are internal or external to an organization or institution. In general an organization or institution is accountable to those who will be affected by its decisions or actions. Accountability cannot be enforced without transparency and the rule of law.

Binnen het onderzoek is alleen aandacht besteed aan de accountability van bestuurlijke instituties. Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat het horizontale en verticale toezicht dat bedoeld is om bestuurders rekenschap af te laten leggen onvoldoende functioneert. Vanwege onvolledige transparantie (zie hiervoor), het ontbreken van een rekenkamerfunctie en onvoldoende capaciteit en kwaliteit kan de eilandsraad het bestuurscollege niet goed controleren. Daar komt bij dat het politiek dualisme niet goed uit de verf komt. De coalitiepartijen neigen er sterk naar op te trekken met de gedeputeerden en zo in fractieverband de besluitvorming voor te bereiden waardoor de oppositie volledig buiten spel staat. Ook het verticale toezicht – zoals uitgeoefend door de Rijksvertegenwoordiger – wordt ernstig belemmerd omdat hij niet tijdig en volledig voorzien wordt van de wettelijk vereiste informatie over de genomen en voorgenomen besluiten van het bestuurscollege. Alleen ten aanzien van de financiële functie zijn de openbare lichamen grotendeels accountable. Reden daarvoor is de FinBES, die niet alleen een helder toetsingskader levert voor die functie, maar ook het Cft instelt dat toeziet op correcte naleving van de beoordelingscriteria en wettelijke vereisten. De overheidsNV en overheidsstichtingen worden niet gerekend tot de collectieve sector en zijn derhalve het enige domein waarover het bestuurscollege in financiële zin geen rekenschap hoeft af te leggen.

Ook de accountability van Nederlandse bewindspersonen vraagt aandacht. Als gevolg van het feit dat het openbaar lichaam geen eigen vertegenwoordigers in de Nederlandse Staten Generaal hebben en de eilanden electoraal geen enkele betekenis hebben voor de Tweede Kamerverkiezingen, kunnen de Nederlandse ministers het zich veroorloven weinig aandacht aan de eilanden te besteden. Tijdens het onderzoek werden diverse wijzigingen in rijksbeleid genoemd die

zo verstrekkend waren dat zij in de Europees Nederlandse context waarschijnlijk tot Kamervragen zouden hebben geleid. Binnen het huidige stelsel worden de bewindspersonen echter niet door de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen. Noodremprocedures als een raadgevend referendum of een burgerinitiatief kunnen door de eilanden in dergelijke gevallen ook niet worden gebruikt omdat het vereiste aantal handtekeningen te hoog is.

8.1.4 Effectiveness and efficiency

In afwijking op de interpretatie van de VN wordt hier onder effectiviteit verstaan de mate waarin de voorgenomen doelen gerealiseerd zijn.[119] *Onder doelmatigheid wordt hier verstaan de mate waarin de middelen waarmee de doelrealisatie wordt nagestreefd in verhouding staan tot de opbrengst.*

Binnen het onderzoek is niet gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid in brede zin. Er is alleen gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur en het toezicht daarop. Doeltreffendheid veronderstelt bovendien dat voor het onderzochte object doelstellingen aanwezig zijn en dat deze zodanig geformuleerd zijn dat ze gemeten kunnen worden. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is daarvan lang niet altijd sprake. Uitzondering daarop vormen de afwijkingen in de nieuwe bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland van het gemeentelijke stramien. Vaak heeft wetgever namelijk in het geval hij afweek van de Gemeentewet gemotiveerd wat daarvoor de reden was. In deze paragraaf wordt ingegaan op de drie belangrijkste verschillen tussen de WolBES/FinBES enerzijds en de Gemeentewet/Financiële verhoudingswet anderzijds. (In paragraaf 4.3 werden alle relevante verschillen tussen gemeente en openbaar lichaam vanuit doelmatigheid en doeltreffendheidperspectief besproken). De drie belangrijkste verschillen zijn:

- Verticaal bestuurlijk toezicht is ten dele preventief van karakter en wordt namens de regering uitgeoefend door de Rijksvertegenwoordiger. In Europees Nederland is het toezicht repressief en dit wordt door de provincie en het Rijk uitgeoefend.
- Verticaal financieel toezicht is preventief van karakter en wordt uitgeoefend door het Cft. Bij Nederlandse gemeenten is het verticaal financieel toezicht repressief en wordt uitgeoefend door de Provincie.
- Openbaar lichaam en Rijk onderhouden rechtstreekse banden. In Europees Nederland is een provinciale bestuurslaag waarmee rechtstreekse banden worden onderhouden. De Rijksvertegenwoordiger coördineert de samenhang tussen de departementale beleidsdomeinen.

Noot 119 De VN definitie luidt voor deze criteria: ‘Good governance means that processes and institutions produce results that meet the needs of society while making the best use of resources at their disposal.' Door de onderzoekers wordt van deze definitie afgeweken enerzijds omdat daarin een minder helder onderscheid wordt gemaakt tussen de in Nederland gangbare onderverdeling tussen doelmatigheid en doeltreffendheid en anderzijds omdat het meten of de bestuurspraktijk voorziet in de behoefte van de bevolking niet binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek onderzocht kon worden.

Het **verticaal bestuurlijk toezicht** heeft tot doel te waarborgen dat het bestuur waarop toezicht gehouden wordt zich aan de regels houdt en het algemeen belang dient. Daarvoor zijn drie vormen van toezicht te onderscheiden: 1) goedkeuring verlenen of onthouden aan besluiten, 2) schorsen en vernietigen van genomen besluiten en 3) in de plaats treden bij taakverwaarlozing. Uit het onderzoek blijkt dat uitsluitend de eerste vorm van toezicht actief is uitgeoefend. Dat wil zeggen dat de Rijksvertegenwoordiger zijn goedkeuring heeft verleend aan een groot aantal (benoemings)besluiten. Het onthouden van goedkeuring heeft in de afgelopen vijf jaar vier keer plaatsgevonden. Voordracht tot vernietiging vond een keer plaats (en werd niet overgenomen door de minister) en in de plaats treden van taakverwaarlozing nimmer. Het geringe aantal keer dat de Rijksvertegenwoordiger formele bevoegdheden aanwendde om de bestuurspraktijk te corrigeren mag niet worden opgevat als een indicatie van goed bestuur. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de Rijksvertegenwoordiger niet altijd door het eilandbestuur voorzien wordt van de wettelijke vereiste besluitenlijsten, ook niet na formele vordering daarvan. En het toetsingskader op grond waarvan de Rijksvertegenwoordiger zijn bevoegdheden moet uitoefenen stellen hem feitelijk alleen in staat een marginale toets uit te voeren op de taakuitoefening van het bestuur. Blijkens de Memorie van Toelichting en de uitgangspuntennotitie was nu juist gekozen voor deze vorm van toezicht om ongewenste bestuurspraktijk – zoals politieke benoemingen – te voorkomen. Daarnaast bemoeilijkt de dubbelrol van de Rijksvertegenwoordiger zijn functioneren als toezichthouder. Naast waakhond is hij namelijk ook gesprekspartner en belangenbehartiger van het lokaal bestuur, hetgeen van hem een geheel andere opstelling eist.

De gezaghebber speelt ook een rol binnen het verticale bestuurlijke toezicht en kan door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger besluiten van het eilandsbestuur voordragen voor schorsing/vernietiging. Deze bevoegdheid wordt weinig benut. Verschillende geïnterviewden wezen er tijdens het onderzoek op dat de politiek uiterst gevoelige omgeving het hem ook bemoeilijkt zonder schade aan de eigen positie stelling te nemen tegen voorgenomen besluiten in het bestuurscollege. Het verticale bestuurlijke toezicht lijkt daarmee niet sluitend en niet volledig effectief is.

Doelmatigheid is een relatief toetsingscriterium waarbij het eigenlijk steeds de vraag is of een alternatief denkbaar is, en zo ja, of dat alternatief met minder middelen gerealiseerd kan worden, of dat met hetzelfde aantal middelen meer resultaat kan worden verwacht. In veel gevallen is echter geen alternatief voor handen .

Hoewel de Rijksvertegenwoordiger een sleutelrol vervult in het huidige verticale bestuurlijke toezicht is zijn ambtelijke ondersteuning zeer gering. Formeel staat alleen de directeur RCN in de hoedanigheid van ambtelijk secretaris tot zijn dienst. Via deze functionaris kan hij wel beroep doen op ambtelijke capaciteit binnen RCN. De onderzoekers vingen geen signalen op over of de manier waarop de Rijksvertegenwoordiger is ingericht en functioneert ondoelmatig is. Wel dat hij moeite heeft om juridische capaciteit tot zijn beschikking te krijgen, maar dat is een RCN breed probleem.

Ook wordt uit het onderzoek duidelijk dat de Rijksvertegenwoordiger veel tijd kwijt is aan het beoordelen van benoemingsbesluiten van de bestuurscolleges, terwijl gelijktijdig wordt geconstateerd dat het uitoefenen van deze taak nauwelijks effectief met het oog op het tegengaan

van politieke benoemingen. Deze gang van zaken verschaft een indicatie van een ondoelmatig proces. Ook de informatieverstrekking vanuit het eilandbestuur aan de Rijksvertegenwoordiger is thans ondoelmatig in de zin dat de Rijksvertegenwoordiger nu zelf steeds op ad hoc basis op zoek moet naar de gewenste informatie terwijl het meer in de rede ligt dat de eilandsbesturen een werkproces inrichten dat borgt dat de wettelijk vereiste bekendmakingen tijdig en op de juiste wijze geschieden.

Het **verticale financiële toezicht** is preventief van karakter omdat ten tijde van het oude Antilliaanse staatsverband de begrotingsdiscipline te wensen overliet. Het verbod op (rentedragende) leningen is ingegeven door het feit dat de collectieve sector van de Nederlandse Antillen in het verleden schulden aanging die het niet meer kon dragen, waardoor het openbaar bestuur failliet dreigde te gaan. Het onderzoek toont aan dat het verticale financiële toezicht effectief is geweest. De afgelopen periode is de begrotingsdiscipline sterk verbeterd en kunnen de eilanden steeds vaker de vereiste financiële stukken overleggen. Dat lukt niet ieder eiland ieder jaar binnen de wettelijke termijnen, maar het feit dat voor 10 oktober 2010 vaak helemaal geen begrotingen en jaarverslagen werden ingediend geeft aan dat grote voortuitgang is geboekt. De collectieve sector, inclusief het openbaar lichaam, voldoet aan de rentelastnorm van nul procent, hetgeen betekent dat de risico's van geldleningen binnen de collectieve sector zeer gering zijn. De overheid is echter meer dan alleen de collectieve sector. Uit het onderzoek blijkt dat de openbare lichamen diverse risicodragende deelnemingen hebben in overheids NV's en stichtingen die niet onder het verticale financiële toezicht vallen. Hoe groot de risico's precies zijn valt niet te zeggen, maar deze situatie gaat in tegen de doelstelling van gezonde overheidsfinanciën en beperkt de effectiviteit van het verticale financiële toezicht.

Bij het verticale financiële toezicht komen ten aanzien van de doelmatigheid twee onderwerpen naar voren. Het eerste punt betreft de driemaandelijkse rapportageplicht. De boekhoudsystemen van de eilanden zijn niet geschikt om op eenvoudige wijze de gevraagde gegevens te genereren, hetgeen betekent dat deze plicht heel veel (handmatig) werk met zich meebrengt. Het synchroniseren van de systemen met de rapportagevereisten van het Cft kan in sterke mate de doelmatigheid bevorderen. Daarnaast doet zich echter ook de vraag voor of het uniforme rapportageregiem wel recht doet aan de onderlinge verschillen tussen de eilanden. Het doel van de periodieke rapportages is tenslotte de vinger aan de pols te houden, teneinde tijdig te kunnen bijsturen mocht daartoe aanleiding zijn.. Het tweede punt dat in het kader van het verticale financiële toezicht werd genoemd betreft het feit dat het Cft namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het financiële toezicht uitoefent. Vanwege het feit dat het Cft niet alleen in ambtelijke zin uitvoering geeft aan dit toezicht maar ook als bestuursorgaan functioneert ontstaat een extra bureaucratische laag die de doelmatigheid niet ten goede komt.

Een derde belangrijk verschil tussen openbaar lichaam en gemeente is dat eerstgenoemde **rechtstreekse banden onderhoudt met het Rijk** terwijl laatstgenoemde dat niet heeft. Vanwege deze rechtstreekse banden is een bestuurlijke schakel van Rijksvertegenwoordiger geïntroduceerd die moet borgen dat coördinatie plaatsvindt tussen de departementale beleidsterreinen. Uit de diverse bronnen laat het zich afleiden dat de rechtstreekse banden tot doel hebben de minister in staat te stellen invulling te geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Destijds was namelijk

overeengekomen dat op de eilanden afwijkende wet- en regelgeving van kracht zouden zijn en afwijkend beleid geformuleerd moest worden waarover de minister verantwoording zou gaan dragen. Het onderzoek laat zien dat het positioneren van de openbare lichamen direct onder de centrale overheid de ministers goed in staat hebben gesteld invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid. In die zin zijn de bepalingen in de WolBES en FinBES effectief. Vanuit het perspectief van de eilanden - in de zin dat deze inrichting van de relaties tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland het beste het algemeen belang dient – valt echter te betwijfelen of deze oplossing doeltreffend is. De Rijksvertegenwoordiger moet er binnen de nieuwe bestuurlijke structuur voor zorgen dat op de eilanden de ministeries bij de uitoefening van hun wettelijke taken niet langs elkaar heen werken en dat bij de beleidsontwikkeling en wetgeving rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden. Het onderzoek laat echter zien dat de ministeries tot op heden overwegend verkokerd gewerkt hebben en lang niet altijd sprake was van voldoende feeling met en kennis van de eilanden. Hoewel het gevoel breed gedeeld wordt dat de eilanden gebaat zijn bij samenhang tussen de overlappende beleidsdossiers, wijst het onderzoek ook uit dat de ministeries zich primair blijven richten op de nauwe ministeriële verantwoordelijkheid van hun eigen bewindspersoon. Mogelijk dat het meerjarenbeleidsprogramma, waaraan eilanden en departementen zich tijdens de CN week van juni 2015 committeerden, daarin verandering brengt. Probleem van het huidige stelsel blijft echter dan nog dat de Rijksvertegenwoordiger geen bevoegdheden geniet integraliteit bij de departementen af te dwingen.

Of de rechtstreekse banden tussen openbaar lichaam en Rijk **doelmatig** zijn blijft een lastig te beantwoorden vraag. Het feit dat ieder departement apart beleid moet maken voor Caribisch Nederland is uitermate arbeidsintensief. Dat wil zeggen: op ieder ministerie worden apart en op verschillende manieren ambtenaren belast met het Caribisch dossier. Wat er in de praktijk toe leidt dat het wiel steeds opnieuw uitgevonden moet worden. Maar zo lang niet besloten wordt de eilanden gelijk te schakelen aan Europees Nederland en de verantwoordelijkheid verdeeld blijf over de ministeries is nauwelijks een alternatief denkbaar. De ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die thans is vormgegeven, brengt nu eenmaal met zich mee dat ieder ministerie eigen wetgeving en beleid moet maken waarbij de prikkel ontbreekt om met de andere departementen gezamenlijk op overlappende dossiers op te trekken.[120] Het onderzoek laat zien dat de beleidscoördinerende taak van de Rijksvertegenwoordiger op dit moment heel veel inspanningen vergt maar tot relatief weinig resultaat leidt. Een situatie die niet alleen weinig doeltreffend is maar ook vanuit doelmatigheid duidelijk beperkingen kent.

8.1.5 Participation

Participation by both men and women is a key cornerstone of good governance. Participation could be either direct or through legitimate intermediate institutions or representatives. It is important to

Noot 120 Mogelijk dat het Rijk doelmatiger kan gaan werken als de ministeries bereid zijn de beleids- en wetontwikkeling (deels) te laten plaatsvinden op het niveau van de liaisons. Wanneer deze liaisons naast een uniform en verruimd mandaat ook verplicht worden verantwoording af te leggen aan de Rijksvertegenwoordiger kan bovendien de integraliteit geborgd worden.

point out that representative democracy does not necessarily mean that the concerns of the most vulnerable in society would be taken into consideration in decision making.

Alle ingezetenen van de eilanden van 18 jaar en ouder mogen voor de eilandsraad het actieve en passieve kiesrecht uitoefenen en dat wordt – blijkens de opkomstpercentages voor de eilandsraadsverkiezingen – over de volle breedte gedaan. Voorts blijken de bestuurders op de eilanden zonder meer bereid om burgers te woord te staan en zo nodig hun individuele belangen te behartigen. Aan deze vorm van 'directe democratie' kleeft wel een risico. De onderzoekers werden geïnformeerd dat deze vormen van politieke participatie in beginsel voorbehouden zijn aan leden van de electorale achterban van de bestuurders en dus leiden tot exclusie van andere categorieën kiesgerechtigden.

De WolBES voorziet in een informatie- en consultatieplicht van de ministers wanneer zij voornemens zijn nieuw beleid of wetgeving te gaan maken voor de eilanden. Op die manier wordt voorzien in een vorm van participatie in Haagse besluitvorming. Uit het onderzoek blijkt dat deze vorm de eilanden niet in staat stelt eigen beleidsprioriteiten in het beleid aan te geven en dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de consultatieplicht geen garantie biedt dat voldoende met de lokale omstandigheden en de uitvoerbaarheid rekening wordt gehouden. Wel laat het onderzoek zien dat in de afgelopen vijf jaar duidelijke verbeteringen zijn opgetreden en steeds vaker participatieve werkvormen worden ingezet om de openbare lichamen te betrekken bij het Haagse beleid.

8.1.6 Consensus oriented

There are several actors and as many viewpoints in a given society. Good governance requires mediation of the different interests in society to reach a broad consensus in society on what is in the best interest of the whole community and how this can be achieved. It also requires a broad and long-term perspective on what is needed for sustainable human development and how to achieve the goals of such development. This can only result from an understanding of the historical, cultural and social contexts of a given society or community.

Het is moeilijk om op basis van het onderzoek een uitspraak te doen over de mate waarin het openbaar bestuur op consensus gericht is. Uit het onderzoek blijkt wel dat op lokaal niveau de oppositie vaak een marginale rol speelt. Op Bonaire en Sint Eustatius constateerden de onderzoekers bovendien dat tussen het bestuurscollege en het ambtelijke apparaat meer dan eens sprake was van wantrouwen. Deze kenmerken verschaffen geen gunstige randvoorwaarden om te komen tot een breed gedragen consensus over wat het beste voor de maatschappij is. Onder dergelijke omstandigheden gaan namelijk de machtsverhoudingen de uitkomsten van het bestuursproces bepalen.

8.1.7 Responsiveness

Good governance requires that institutions and processes try to serve all stakeholders within a reasonable timeframe.

Binnen het onderzoek is niet systematisch onderzocht hoe responsief de overheid is. Uit de berichten van de Nationale ombudsman en de interviews maken de onderzoekers echter op dat de snelheid waarmee de overheid (openbaar lichaam en RCN) de stakeholders bedient lager ligt dan in Europees Nederland. Tegelijkertijd wordt er steeds – zowel van Europees Nederlandse zijde als van de zijde van de eilanden – op gewezen dat de openbare lichamen organisaties in opbouw zijn en dat al veel ten goede is verbeterd op dit vlak. Met de toevoeging van de ombudsfunctie aan het systeem van checks-and-balances wordt dat verbeteringsproces verder ondersteund.

8.1.8 Equity and inclusiveness

A society's wellbeing depends on ensuring that all its members feel that they have a stake in it and do not feel excluded from the mainstream of society. This requires that all groups, but particularly the most vulnerable, have opportunities to improve or maintain their wellbeing.

Over dit beginsel kan op basis van het onderzoek slechts beperkt uitspraak worden gedaan. Uit het belevingsonderzoek 2015 blijkt dat in verhouding tot Europees Nederland een groter deel van de bevolking van mening is invloed te hebben op zowel de lokale besluitvorming als de besluitvorming in Den Haag. De onderzoekers vingen geen signalen op dat bepaalde bevolkingsgroepen zich buitengesloten voelen. De sociaal economische indicatoren voor de eilanden laten echter ook zien dat grote delen van de bevolking laag opgeleid zijn en op of onder het sociaal bestaansminimum leven. Dat roept de vraag op in hoeverre alle bevolkingsgroepen in staat zijn hun positie te verbeteren.

8.2 Bestuurspraktijk in perspectief

In de voorgaande paragrafen werden binnen de uitvoeringspraktijk van het openbaar bestuur van Caribisch Nederland verschillende aandachtspunten geïdentificeerd. Ongewenst kan daarmee het beeld ontstaan dat de bestuurspraktijk van Caribisch Nederland aanleiding geeft tot teleurstelling. De vraag is echter: wat had redelijkerwijs verwacht mogen worden van de openbare lichamen? De periode waarin ervaring is opgedaan met de nieuwe verhoudingen is naar verhouding kort en de bijzondere omstandigheden van de eilanden kunnen bepalend zijn voor het functioneren van het bestuur. Hoewel binnen de huidige evaluatie geen sluitend antwoord gegeven kan worden op deze vragen, is het wel zinvol om enkele parallellen te trekken met vergelijkingsobjecten en de uitvoeringspraktijk te plaatsen in de context van de Caraïbische regio.

8.2.1 Kleinschaligheid

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 kan kleinschaligheid van invloed zijn op diverse domeinen binnen het openbaar bestuur. Het onderzoek laat zien dat Caribisch Nederland daarin geen uitzondering vormt. Bevoegdhedenconcentratie bij bestuurders gecombineerd met een zeer beperkte rekruteringsgrond, ook voor ambtenaren, maken dat de startpositie van de openbare lichamen zich ongunstig verhoudt tot bijvoorbeeld Nederlandse gemeenten. Soms wordt deze conclusie gerelativeerd door te stellen dat ook in Europees Nederland kleinschalige (eilandelijke) gemeentes bestaan die ondanks hun schaal wel in staat zijn de binnen deze evaluatie geconstateerde uitdagingen op een effectieve manier aan te pakken. Tegen dat voorbeeld moet echter worden

ingebracht dat in Europees Nederland de kleinschaligheid van veel minder grote betekenis is op de rekruteringsgrond. In feite kunnen kleine gemeenten hun personeel en bestuurders werven op de landelijke arbeidsmarkt. Het behoeft geen betoog dat daarmee het probleem rond het aantrekken van gekwalificeerd personeel en bestuurders van een geheel andere orde is dan in Caribisch Nederland.

De geïsoleerde ligging van de Caribische eilanden maakt het bovendien onmogelijk om instrumenten zoals die in Europees Nederland geboden worden binnen de kaders van Wet gemeenschappelijke regelingen te benutten.[121] Dat betekent dat de eilanden er in de praktijk voor verschillende taken alleen voor staan daar waar in Europees Nederland voor dezelfde taken gemeenschappelijke voorzieningen worden getroffen. Tel daarbij op dat de eilanden ook extra taken moeten uitvoeren die in Nederland door bovenliggende bestuurslagen worden gedaan dan ontstaat een beeld van een stevige uitdaging voor de eilanden.

De overlap tussen sociale en professionele rollen is een fenomeen dat vaak in verband met kleinschaligheid wordt gebracht en draagt er op de eilanden ook toe bij dat de politiek een veel persoonlijker karakter draagt dan in grootschalige bestuurlijke eenheden. Daarin wijkt Caribisch Nederland ook niet af van kleine gemeenten. Er is echter één groot verschil met Europees Nederland dat maakt dat de sociale druk op bestuurders om aan individuele zaakbehartiging te doen groter is: de armoede. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 zorgt armoede voor een grotere mate van afhankelijkheid van de bevolking van de overheid. Omdat politici zich voor het behoud van hun positie moeten richten naar de wensen en noden van het electoraat wordt op de eilanden een navenante druk op bestuurders uitgeoefend particularistisch te handelen. De voorbeelden die in de interviews werden aangehaald van verleende steun door gedeputeerden konden ook vaak worden gezien als directe lastenverlichting of steun bij het rondkrijgen van het huishouden.

8.2.2 Jong openbaar bestuur

Naast de gevolgen van kleinschaligheid werd binnen het onderzoek van verschillende kanten steeds benadrukt dat het openbaar bestuur op de eilanden nog volop in opbouw is en in verhouding tot Europees Nederland erg jong. Dat speelt op alle niveaus. Op bestuurlijk niveau is met de WolBES het politiek dualisme ingevoerd. Mede daardoor hebben de verschillende bestuursorganen nieuwe taken gekregen. Maar ook zijn op Bonaire en St. Eustatius in de onderzochte periode veranderingen doorgevoerd in de ambtelijke organisatie en wordt nu gewerkt met een directie/afdelingen model. Gewenning vereist tijd en vijf jaar is wat dat betreft niet veel. Bovendien laat een vergelijking met Europees Nederland zien dat ook daar lang niet altijd de beoogde uitkomst gerealiseerd wordt.

Hoewel de onderzoekers geen systematisch onderzoek deden naar het functioneren van het politiek dualisme in kleine gemeenten, constateren zij wel vanuit hun werkpraktijk dat ook daar lang

Noot 121 https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/vng-raadgever-samenwerking-op-basis-van-wgr-maart-2014.pdf

niet altijd volgens de uitgangspunten van de Wet dualisering wordt gewerkt, terwijl in Europees Nederland het nieuwe bestuursmodel al in 2002 werd geïntroduceerd. Terzijde zij opgemerkt dat afstemming in fractieverband - waardoor de controlerende taak van de (eilands)raad in theorie wordt uitgehold - ook in de Tweede Kamer plaatsvindt en dus niet voorbehouden is aan kleinschalige bestuurlijke entiteiten. Verder laten de ervaringen in Europees Nederland zien dat organisatorische verandering in het ambtelijk apparaat vaak de nodige hick-ups vertonen en ook lang niet altijd het gewenste effect hebben.[122]

Bij diverse eilandstaken werd er door geïnterviewden op gewezen dat het kwaliteitsniveau dat voor deze taken in Europees Nederland werd en wordt gerealiseerd, tot stand is gekomen binnen een proces dat decennia heeft geduurd. Ook daar heeft een geleidelijk en langdurig professionaliseringsproces plaatsgevonden dat uiteindelijk uitmondde in de huidige situatie. Hoewel voor verschillende eilandstaken ook voor 10 oktober 2010 al een formele uitvoeringsverplichting bestond, geven diverse geïnterviewden op de eilanden en in Den Haag aan dat moet worden geconcludeerd dat pas met de integratie in Nederland hier ook serieus invulling aan wordt gegeven. Wat dat betreft hebben de eilanden een lange inhaalslag te maken ten opzichte van hun Europese counterparts.

Noot 122 Zie bijvoorbeeld: Gemeentelijke organisatiemodellen Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet… Aardema, H. & Korsten A. Opgenomen in: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, uitgave Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009.

9 Conclusies

In dit hoofdstuk worden eerst aan de hand van de hoofdvragen van het onderzoek de belangrijkste conclusies getrokken. Vervolgens wordt nader ingegaan op een aantal bijzonderheden per eiland. In de slotparagraaf geven de onderzoekers een reflectie op de onderzoeksresultaten.

9.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden aan de hand van de beantwoording van de hoofdvragen van het onderzoek de belangrijkste conclusies van het onderzoek gegeven.

9.1.1 In welke mate is het bestuur van de openbare lichamen doeltreffend, deugdelijk en effectief? Hoe is omgegaan met de bevoegdheden en taken over de verschillende bestuursorganen?

In deze subparagraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen de nieuwe bestuurlijke structuur op lokaal niveau en de nieuwe bestuurlijke structuur in de zin van de verhouding tussen openbaar lichaam en Rijk.

Nieuwe bestuurlijke structuur: lokaal

Op 10 oktober 2010 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Hun bestuurlijke inrichting en de verhouding tot het Rijk werden geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Uitgangspunt bij deze wetten was dat de eilanden in staat zouden zijn de lokale autonomie op een adequate wijze in te vullen. Omdat de Raad van State in zijn voorlichting van 2006 over de toekomstige status van de eilanden had aangegeven dat de Gemeentewet hiervoor een beproefd model verschaft, is de WolBES naar analogie van de deze wet vormgegeven.

Met het volgen van de Gemeentewet werd op een aantal belangrijke onderdelen afgeweken van het bestuurlijke stelsel zoals dat tot 10 oktober 2010 was neergelegd in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Een van de meest opvallende verschillen betreft de introductie van het politiek dualisme. Naar analogie van de Gemeentewet is het bestuurscollege in de WolBES ontvlochten van de eilandsraad zodat gedeputeerden niet langer gelijktijdig lid mogen zijn van de eilandsraad (artikel 40 e.v. WolBes). Thans wordt de eilandsraad daarom geacht meer nog dan in het verleden het bestuurscollege te controleren en van kaders te voorzien. Voor deze taakstelling is een aantal bevoegdheden, dat ook al in het verleden gebruikt mocht worden, van een wettelijke basis voorzien en is het aantal rechten uitgebreid. Zo kan de eilandsraad sinds 10 oktober 2010 het recht op amendement (artikel 151 WolBES) uitoefenen evenals het recht op initiatief (artikel 150 WolBES). Ook kent het bestuurlijke stelsel sinds 10 oktober 2010 een rekenkamerfunctie (artikel 95 e.v. WolBES) en een ombudsfunctie (artikel 106 e.v. WolBES).

Echter, niet alle bepalingen uit de Gemeentewet zijn in de WolBES overgenomen. De wetgever constateerde dat de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang van de eilanden tezamen met de grote afstand tot het Europese deel van Nederland voor indeling bij een bestaande of nieuwe provincie geen meerwaarde opleverden. Bovendien gaven de bestuurlijke ervaringen van de voorafgaande decennia de wetgever redenen het bestuurlijke bestel van de eilanden te omkleden met extra waarborgen voor goed bestuur.

De bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland laat zich als volgt samenvatten: op lokaal niveau wordt de regelgevende/verordenende bevoegdheid uitgeoefend door de eilandsraad (o.a. artikel 152 WolBES). Het dagelijks bestuur is belegd bij het bestuurscollege (artikel 168 WolBES) en de onafhankelijke controle op de naleving van de wet ligt bij de rechter. Toezicht op het dagelijks bestuur vindt zowel plaats binnen een horizontale keten als binnen een verticale keten. De horizontale keten bestaat – voor zo ver het gaat om de controle op het bestuur - uit de eilandsraad, rekenkamer en ombudsman.

Het onderzoek laat zien dat binnen de nieuwe bestuurlijke structuur de horizontale toezichtketen niet effectief functioneert. Zo wordt, wat betreft het functioneren van de eilandsraad, duidelijk dat bepaalde problemen die ten tijde van de Nederlandse Antillen al bestonden met de komst van de WolBES niet noemenswaardig verlicht zijn. Eén daarvan is het vinden van geschikte kandidaten voor de eilandsraad. Net als in Europees Nederland mogen raadsleden in Caribisch Nederland niet aangesteld zijn bij het openbare lichaam waarvan zij zelf mede het eilandsbestuur vormen (artikel 14 WolBES). Een gemiddelde kandidaat gemeenteraadslid in Europese Nederland ondervindt weinig hinder van deze bepaling omdat hij eenvoudig buiten de gemeentegrenzen werk kan zoeken. De eilanden worden echter omsloten door zee wat forensen praktisch onmogelijk maakt. Potentieel geschikte kandidaten stellen zich daarom niet verkiesbaar. Dit probleem wordt versterkt door een van de Gemeentewet afwijkende bepaling in de WolBES die ook het aangaan van diverse zakelijke relaties tussen raadsleden en het openbaar lichaam verbiedt (artikel 16 WolBES).

Naast het gebrek aan geschikte kandidaten wordt de effectiviteit waarmee de eilandsraad het bestuurscollege controleert verder uitgehold door het feit dat het aantal raadsleden ten opzichte van Europees Nederland relatief gering is. Het aantal bestuurlijke dossiers is daarentegen juist groter waardoor het gemiddeld aantal onderwerpen per raadslid hoger ligt dan in een gemeente. De parttime bezoldiging zorgt ervoor dat de raadsleden doorgaans een (voltijd) baan naast hun raadswerkzaamheden uitoefenen en daardoor onvoldoende tijd hebben om echt diep in onderwerpen te duiken. Begrotingen worden vaak zonder noemenswaardige discussies goedgekeurd en van het initiatiefrecht of het recht van amendement wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

Het horizontale toezicht wordt verder verzwakt door het ontbreken van een operationele rekenkamer. Weliswaar is door alle de drie eilandsraden de, door de WolBES gevorderde eilandsraadverordening tot de instelling van een gemeenschappelijke rekenkamer, aangenomen maar tot op heden zijn de vereiste raadsleden nog niet door alle drie de eilanden benoemd.

De vraag is echter of de controle van het bestuurscollege door de eilandsraad zou toenemen wanneer de raadsleden beter geëquipeerd zijn en de rekenkamer zou functioneren. Op alle eilanden lijkt het namelijk gebruikelijk dat de gedeputeerden in fractieverband met de leden van de coalitiepartijen in de eilandsraad afstemmen. Deze gang van zaken leidt er toe dat de eilandsraadleden – in weerwil van hetgeen in artikel 28 WolBES bepaald is – lang niet altijd onafhankelijk stemmen en de oppositie grotendeels buiten spel staat.

De ombudsfunctie – die op verzoek van de eilanden wordt ingevuld door de Nationale ombudsman - vraagt in de horizontale toezichtketen het minst om aandacht. De klachtbehandeling verloopt tot op heden voorspoedig en het aantal meldingen neemt gestaag toe.

De zwakte van het horizontale toezicht maakt dat het verticale toezicht aan relatief aan belang wint. Het onderzoek laat zien dat de verticale toezichtkolom op verschillende onderdelen afwijkt van het gemeentelijke stramien. Niet alleen kent het actoren die in Europees Nederland ontbreken maar kan ook in algemene zin worden gesteld dat het intensiever en preventiever is ingericht dan bij gemeenten. Als gevolg van het feit dat de provinciale bestuurslaag ontbreekt is als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en het openbare lichaam het bestuursorgaan van de Rijksvertegenwoordiger gecreëerd (artikel 187 WolBES). De wetgever heeft met het oogmerk goed bestuur te waarborgen de Rijksvertegenwoordiger voorzien van bijzondere bevoegdheden. Zo wordt een aantal bij wet gevorderde eilandsverordeningen pas van kracht na goedkeuring van hem (artikelen 14 vijfde lid, artikel 35, vierde lid, artikel 105, tweede lid en artikel 123). Ook besluiten van het eilandsbestuur inzake benoeming, bevordering en ontslag van ambtenaren en besturen van overheids-NV's en overheidsstichtingen behoeven de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger (artikelen 126 lid 2, artikel 135 en het artikel 168 lid 3 WolBES). Voorts kan de Rijksvertegenwoordiger besluiten van het eilandsbestuur die naar zijn oordeel in aanmerking komen voor schorsing en vernietiging door de Kroon, voordragen aan de verantwoordelijke minister (artikel 219 WolBES e.v). Overigens kunnen besluiten van gemeenten in Europees Nederland ook door de Kroon worden vernietigd, zij het dat daar de provincie in principe de voordracht doet.

De gezaghebber heeft een faciliterende rol binnen het verticale toezicht. Dat wil zeggen: hij ziet er eveneens op toe dat de besluiten van eilandsbestuur overeenkomen met het recht en het algemeen belang en hij kan, mocht hij strijdigheid met één of beide principes vermoeden, door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger een besluit voordragen voor vernietiging (artikel 223 WolBES).

Het onderzoek laat zien dat het verticale bestuurlijke toezicht niet in staat is de leemtes te vullen die het zwakke horizontale keten creëert. Een aantal factoren is hier debet aan. In de eerste plaats is de informatiepositie van de Rijksvertegenwoordiger niet geborgd. Dat wil zeggen: de eilandbesturen maken – in weerwil van artikel 24 lid 6 en artikel 72 lid 3 WoBES en de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden – niet consequent alle genomen besluiten openbaar. Dat geldt zowel voor de eilandsraadsverordeningen als de besluiten van het bestuurscollege. In artikel 221 WolBES is bepaald dat wanneer deze voorgeschreven bekendmaking niet plaatsvindt de gezaghebber binnen twee dagen de Rijksvertegenwoordiger de besluiten alsnog toezendt. Uit het onderzoek blijkt dat dat in de praktijk

evenmin systematisch gebeurt. Ondanks het feit dat de Rijksvertegenwoordiger dat formeel wel gevorderd heeft.

In de tweede plaats kent de WolBES uitsluitend strijd met het recht en strijd met het algemeen belang als rechtsgronden voor vernietiging. Deze termen bieden de Rijksvertegenwoordiger in de praktijk maar beperkt houvast, zo werd tijdens het onderzoek naar voren gebracht. Weliswaar is in aanvullende notities door hem en later de ministerraad nader uitleg gegeven aan de reikwijdte van beide toetsingscriteria, maar in de uitvoeringspraktijk is het lang niet altijd zonneklaar of een besluit kan worden vernietigd of niet. Bovendien vereist het gebruik van deze zware bevoegdheid dat de Rijksvertegenwoordiger daarin gesteund wordt door de minister in Den Haag. In het zeldzame geval dat de Rijksvertegenwoordiger in de onderzochte periode een besluit voordroeg voor vernietiging bleef deze steun echter uit.

Het ontbreken van deze steun hang ook samen met het ontbreken van heldere procesafspraken tussen de Rijksvertegenwoordiger en de departementen in Den Haag over de te volgen werkwijze rondom voordracht voor vernietiging. De WolBES schrijft voor dat het besluit tot voordracht genomen moet worden binnen twee dagen na bekendmaking van het besluit. Om te voorkomen dat de Rijksvertegenwoordiger in verlegenheid wordt gebracht zou voorafgaand aan een formele voordracht eerst op beleidsniveau in Den Haag inhoudelijk moeten worden afgestemd over de wenselijkheid en haalbaarheid ervan. Twee dagen is echter kort en omdat het thans ontbreekt aan heldere werkafspraken tussen Den Haag en de Rijksvertegenwoordiger over de wijze van afstemmen is geen enkele garantie dat een eventuele voordracht door beide partijen goed inhoudelijk voorbereid kan worden. Deze situatie leidt ertoe dat het toch al lastig in te zetten instrument van voordracht voor vernietiging nog hoogdrempelige wordt.

Ook de bijzondere bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger met betrekking tot benoemingen, bevordering en ontslag blijkt in de praktijk weinig effectief. Dat wil zeggen: weliswaar worden door de Rijksvertegenwoordiger in alle voorgeschreven gevallen de personeelsdossiers op volledigheid en juiste toepassing van de voorgeschreven regels beoordeeld, maar daarmee kan niet worden uitgesloten dat beter gekwalificeerde personen in een vroegtijdig stadium door het bestuurscollege op een zijspoor zijn gezet. Politieke benoemingen, in de zin dat niet de best gekwalificeerde kandidaat maar een politiek gefavoriseerde de functie toebedeeld krijgt, worden daardoor niet uitgesloten. Bovendien worden regelmatig tijdelijke benoemingen gedaan op basis van overeenkomsten van opdracht (ovo's). Deze vorm van (tijdelijke) aanstelling wordt niet door de Rijksvertegenwoordiger getoetst. Het heersende beeld is dan ook dat bij veel benoemingen sprake is van politieke begunstiging.

De positie van de gezaghebber is een vierde factor die de effectiviteit van het verticale toezicht belemmert. Uit het onderzoek blijkt dat gezaghebber een sterk spanningsveld beleeft tussen enerzijds het bewaken van de werkrelaties binnen het bestuurscollege en anderzijds het controleren op de rechtmatigheid en conformiteit met het algemeen belang van besluiten van het eilandsbestuur. Dat spanningsveld zorgt ervoor dat hij geen proactieve controlerende rol op zich neemt. Bovendien is de ambtelijke ondersteuning van de gezaghebber op de eilanden beperkt of

niet op onafhankelijke wijze georganiseerd, zodat hij in de uitoefening van zijn controlerende taken kennis en (juridische) expertise tekort komt.

In de FinBES is het verticale financiële toezicht uitgewerkt. Dat toezicht wijkt op twee cruciale punten af van het financiële toezicht zoals gemeentes dat kennen. In de eerste plaats is het toezicht preventief (artikel 19, eerste lid FinBES). Dat wil zeggen dat de minister vooraf goedkeuring aan de begroting moet verlenen voordat deze rechtsgeldig wordt. Dat geldt ook voor begrotingswijzigingen (artikel 21 FinBES). (In Nederlandse gemeenten is het verticale financiële toezicht – behoudens artikel 12 gemeenten – repressief wat inhoud dat achteraf controle plaatsvindt.) In de tweede plaats wordt het toezicht uitgeoefend door een bestuursorgaan dat onbekend is in gemeenteland: het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 2 FinBES). Dit college adviseert de eilanden en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het financieel beleid en houdt toezicht op het dagelijks beheer door het bestuurscollege (artikel 4 FinBES).

Uit het onderzoek blijkt dat deze vorm van financieel toezicht effectief is. Dat wil zeggen: de financiële discipline van de eilanden is in de onderzochte periode aanzienlijk vergroot en er is meer inzicht in de financiële situatie van de eilanden.

Niet effectief is het verticale financiële toezicht op de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de openbare lichamen deelnemingen hebben maar die niet gerekend worden tot de collectieve sector. De reden hiervoor is dat de FinBES alleen betrekking heeft op de collectieve sector. In artikel 1 lid 1 onder h FinBES is de collectieve sector gedefinieerd. De gehanteerde definitie – overgenomen van System of National Accounts van de Verenigde Naties – leidt ertoe dat de openbare lichamen risicovolle deelnemingen kunnen aangaan in rechtspersonen waarover zij geen rekenschap hoeven af te leggen aan het College financieel toezicht. Tijdens het onderzoek wezen verschillende partijen op het feit dat de openbare lichamen in verschillende rechtspersonen buiten de collectieve sector daadwerkelijk schuldposities innemen en risico’s lopen, maar hoe groot deze risico's precies zijn, kon niet worden vastgesteld. In mindere mate speelt dit probleem overigens ook voor de privaatrechtelijke deelnemingen van de openbare lichamen die wel behoren tot de collectieve sector. In de praktijk blijkt het voor het College financieel toezicht bijzonder lastig om van deze organisaties jaarstukken en andere financiële documentatie te krijgen. Ook al zijn deze organisaties statutair wel verplicht tot het leveren van dergelijke stukken.

De wet voorziet thans niet in differentiatie naar eiland. Dat betekent dat ieder eiland in beginsel dezelfde controle ondergaat en daarvoor dezelfde stukken moet overleggen. De administratieve last die dat met zich meebrengt – met name voor de bij wet gevorderde uitvoeringsrapportages (artikel 22 FinBES) - roept voor Saba die al geruime tijd aantoonbaar voldoet aan de wettelijke vereisten, vragen op over de proportionaliteit.

Nieuwe bestuurlijke structuur: verhouding Rijk – openbaar lichaam

De openbare lichamen bestieren ex artikel 136 hun eigen huishouding (autonomie), maar evenals geldt voor de gemeente kan door het Rijk, regeling en bestuur (medebewind) van de eilandgebieden worden gevorderd (136 WolBES tweede lid). De eilanden hebben daarmee hun constitutioneel gewaarborgde autonomie verloren waarop ze als Eilandgebied aanspraak hadden

onder de ERNA. Het takenpakket van de openbare lichamen verschilt echter van de gemeentelijke huishouding. Reden daarvoor was dat bij de transitie overeengekomen werd dat de eilanden in beginsel dezelfde taken zouden uitoefenen als ten tijde van de Nederlandse Antillen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de uitvoeringspraktijk van de eilandelijke taken vaak niet het Europees Nederlandse uitvoeringsniveau evenaart. De reden daarvoor is in belangrijke mate gelegen in het feit dat de ambtelijke capaciteit en kwaliteit in verhouding tot Europees Nederland geringer zijn en dat met verschillende wettelijke vereiste taken onvoldoende ervaring was. Dat wil zeggen: in de Antilliaanse tijd waren weliswaar verschillende wettelijke bepalingen van kracht maar het toezicht op naleving van de wettelijke plichten was minder streng.

Met name op het terrein van het maken van wetgeving en technisch complexe (handhavings)taken is ondersteuning vanuit Den Haag noodzakelijk gebleken én vaak ook geboden. Aanvankelijk gebeurde dit eenzijdig vanuit Europees Nederland zonder systematische consultatie van de eilanden. Tegenwoordig gebeurt dit steeds vaker op basis van een interactief afstemmingproces met de openbare lichamen, zodat lokale kennis en informatie worden benut en de uitvoerbaarheid kan worden getoetst.

De lokale arbeidsmarkt blijft echter een groot aandachtspunt omdat daar het aanbod van hoog opgeleide gespecialiseerde personen te gering is om alle kader- en gespecialiseerde functies binnen het openbaar bestuur en binnen RCN te vullen. Inzet van buiten blijft zodoende structureel noodzakelijk. De arbeidsvoorwaarden die de eilanden kunnen bieden verhouden zich ongunstig met de arbeidsvoorwaarden in Europees Nederland. En voor zover het wel lukt om personeel vanuit Europees Nederland of elders aan te trekken, blijven deze vaak voor korte duur waardoor opgebouwde kennis relatief snel de eilanden weer verlaat.

Voor de meeste rijkstaken is RCN de uitvoeringsinstantie. Uit het onderzoek blijkt dat de inwoners van de eilanden RCN relatief hoog waarderen. Wel wordt er in de interviews op gewezen dat bij de taakuitoefening en dienstverlening niet altijd voldoende gevoel is voor de lokale omstandigheden en er soms te veel met een Nederlandse bril wordt gekeken.

Net als in Europees Nederland is iedere minister ook in Caribisch Nederland verantwoordelijk voor het specifieke beleidsterrein wat hem toebehoort. Omdat Nederlands beleid niet automatisch van toepassing is op de eilanden maakt de minister vaak wet- en regelgeving en beleid dat zich specifiek richt op de eilanden. Daar waar op de departementen in Den Haag doorgaans veel kennis is over de Nederlandse situatie ontbreekt vaak de kennis over de eilanden. Om die reden heeft ieder ministerie een liaison / diensthoofd op Bonaire gestationeerd. Deze onderhouden contact met de departementale coördinatoren in Den Haag die specifiek zijn aangewezen om het Caribisch dossier vanuit Den Haag te beheren. De coördinatoren zijn tevens aanspreekpunt voor de beleidsmedewerkers die acties moeten ondernemen op de openbare lichamen. De Rijksvertegenwoordiger is belast met de taak samenhang in het Rijksbeleid te bevorderen zowel lokaal als in Den Haag.

Uit het onderzoek blijkt dat de voornoemde manier van afstemmen tussen Den Haag en de eilanden geen garantie biedt dat voldoende rekening wordt gehouden met de lokale belangen. En dat evenmin gewaarborgd is dat wetten en Haags beleid in Caribisch Nederland goed uitvoerbaar zijn. Bovendien werken de ministeries overwegend verkokerd waardoor van integraliteit van beleid geen sprake is. De Rijksvertegenwoordiger kan de verkokering niet effectief doorbreken omdat hem weinig formele bevoegdheden ten dienste staan de partijen te dwingen gezamenlijk op te trekken op overlappende dossiers. De praktijk laat dan ook zien dat departementen vaak wel op adequate wijze invulling geeft aan de ministeriële verantwoordelijkheid maar dat met die invulling tegelijkertijd het algemeen belang van de eilanden niet goed gediend wordt.

Bevindingen in perspectief

Uit het voorgaande blijkt dat de uitvoeringspraktijk van het openbaar bestuur in Caribisch Nederland diverse aandachtspunten kent. Op grond hiervan kan echter niet de conclusie worden getrokken dat de eilanden ondermaats presteren. De vraag is namelijk: “wat had van de eilanden verwacht mogen worden gelet op de bijzondere omstandigheden waarin zij verkeren?”. Een schetsmatige vergelijking met gemeenten in Europees Nederland en enkele omliggende British Overseas Territories leert namelijk dat bestuurlijke entiteiten die gekenmerkt worden door een vergelijkbare schaalgrootte en/of geïsoleerde ligging vaak te kampen hebben met vergelijkbare uitdagingen. Zo is de rekruteringsgrond voor bestuurders en ambtenaren op de nabijgelegen Britse eilanden even problematisch. Ook de overlap bij bestuurders van sociale en professionele rollen is niet voorbehouden aan Caribisch Nederland. Ook in kleine gemeentes in Europees Nederland is daarvan sprake en levert dat de politiek een veel persoonlijker karakter op. Caribisch Nederland verschilt echter wel op een belangrijk punt met Europees Nederland: de armoede. Deze zorgt ervoor dat de inwoners van de eilanden sterker afhankelijk zijn van de overheid. Die afhankelijkheid vergroot de druk op bestuurders oneigenlijk gebruik te maken van bevoegdheden in ruil voor electorale steun.

Voorts kan op basis van het onderzoek worden geconcludeerd dat veel van wat van de eilanden verwacht dan wel wettelijk gevorderd wordt, aangelegenheden zijn waar in Europees Nederland vaak al decennialange ervaring mee is opgedaan. Nieuwe taken of taken waarop een veel hoger niveau van uitvoering verlangd wordt dan in het verleden gewoon was, vereisen gewenning en de opbouw van expertise. Dat kost tijd en vijf jaar is wat dat betreft kort.

Tot slot zij erop gewezen dat verschillende bestuurlijke uitdagingen van de eilanden ook in Europees Nederland spelen. Zo wordt het politiek dualisme in gemeenten lang niet altijd zo ingevuld dat de raad op onafhankelijke wijze het college van B&W controleert: ook daar vindt vaak buiten de oppositie om voorbespreking van besluitvorming plaats met de coalitiefracties. En niet alleen op gemeentelijk niveau maar ook in de Tweede Kamer. Bovendien worstelen kleine gemeenten vaak net zo goed met de 'diseconomies of scale' bij de uitoefening van hun taken. De geïsoleerde ligging van de Caribische eilanden maakt het echter onmogelijk om instrumenten die in Europees Nederland - onder meer binnen de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen - geboden worden, te benutten. Dat betekent dat de eilanden in de praktijk voor verschillende taken alleen staan daar waar in Europees Nederland voor dezelfde taken de samenwerking wordt gezocht. Al met al omstandigheden die de voornoemde aandachtspunten enigszins in perspectief plaatsen.

9.1.2 In welke mate voelen de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich (democratisch) vertegenwoordigd in de verhouding met het Europees deel van Nederland en (door Nederland) in de verhouding met de landen Sint Maarten, Curaçao en Aruba?

Het onderzoek laat zien dat de inwoners van de drie eilanden zich niet sterk vertegenwoordigd voelen in de verhouding met het Europese deel van Nederland. Enerzijds wordt gewezen op het feit dat het huidige kiesstelsel er voor zorgt dat de eilanden niet in staat zijn om überhaupt één zetel in de Tweede Kamer te bemachtigen, anderzijds lijkt ook weinig belangstelling voor de Haagse politiek. Dit in tegenstelling tot de belangstelling voor de lokale eilandsraadsverkiezingen.

Van de zijde van de openbare lichamen wordt soms ook een onverschillige houding van Nederlandse bewindspersonen ervaren. Die houding wordt mede geweten aan het feit dat de openbare lichamen geen factor van betekenis zijn voor het Nederlandse publiek waardoor ministers het zich kunnen veroorloven weinig aandacht te besteden aan de eilanden. Ook wordt de belangenbehartiging van de drie eilanden in het Koninkrijk door Europees Nederland lang niet altijd positief beoordeeld. Enerzijds omdat met de integratie in het Nederlandse staatsbestel er thans veel strikter wordt toegezien op de naleving van (reeds bestaande) wet- en regelgeving. Hetgeen onder meer de kosten van levensonderhoud zou verhogen. Anderzijds omdat er bij de invulling van ministeriele verantwoordelijkheden niet voldoende oog zou zijn voor de lokale gevolgen van bepaald beleidskeuzes of wetgeving. Daarmee zou de huidige situatie een verslechtering zijn ten opzichte van de periode voor 10 oktober 2010. Destijds kozen de eilanden niet alleen eigen vertegenwoordigers in de Staten kiezen maar had de regering van de Nederlandse Antillen op ieder eiland een bestuurskantoor waartoe bestuur en burgers zich rechtstreeks konden wenden.

Tegelijkertijd wijst het onderzoek uit dat naast de informele afstemmingsmogelijkheden met Den Haag in verhouding met een gemiddelde gemeente velen malen groter zijn. Diverse bewindspersonen bezoeken met regelmaat de eilanden en vertegenwoordigers van de eilandbesturen worden op hoog ambtelijk niveau in Den Haag ontvangen. Ook vindt soms rechtstreekse afstemming plaats tussen de ambtenaren van de openbare lichamen en Haagse counterpartners.

9.1.3 Hoe is de ontwikkeling van de financiële verhoudingen en van de eilandelijke en Rijksuitgaven verlopen?

Het onderzoek laat zien dat de verhouding rijksuitgaven ten opzichte van decentrale uitgaven ongeveer 80/20 bedraagt. De decentrale uitgaven worden voor de helft bekostigd uit de vrije uitkering van het BES-fonds. Wordt de financiële verhouding tussen het Rijk en Caribisch Nederland met die in Europees Nederland vergeleken, dan blijkt dat in de Cariben meer centrale sturing plaatsvindt dan in Europa. Dat wil zeggen dat de openbare lichamen over een naar verhouding kleiner deel van het totale bedrag dat wordt uitgegeven aan de eilanden zelf kunnen beschikken.

In de periode 2010 – 2015 zijn de totale uitgaven gemiddeld jaarlijks gestegen met 22%. Binnen het totaal zijn de rijksuitgaven het sterkst toegenomen, vandaar dat hun aandeel in het geheel steeg

van 71% naar 79%. Beziet men de beleidsmatige samenstelling van de rijksuitgaven, dan vormen de uitgaven voor zorg het grootste deel; circa een derde in 2015. Het zijn ook de zorguitgaven die het sterkst zijn gestegen in 2010 – 2015, gemiddeld met 45% per jaar. Ook andere beleidsterreinen was de gemiddelde stijging per jaar hoog. Alleen de uitgaven voor sociale zaken en werkgelegenheid hadden een relatief lage groei.

Op de eilanden wordt ook belasting geheven. De rijksbelastingen zijn in 2014 circa negen maal zo hoog als de heffingen en belastingen van de eilanden zelf. Desondanks wordt door het rijk op de eilanden per saldo meer uitgegeven dan aan rijksbelastingen wordt geheven. De verhouding is 2,7. Dus voor elke euro die het rijk heft op de eilanden komt 2,7 euro ‘terug’.

De relatief centralistische verhouding tussen Rijk – openbaar lichaam komt ook tot uiting op het punt van investeringen die samenhangen met reguliere eilandelijke taken en hun financiering. Gegeven het verbod op rentedragende leningen en hun summiere reservepositie, zijn de eilanden afhankelijk van renteloze leningen en “bijdragen om niet” van de departementen. Zowel een meer integrale afweging van baten en lasten bij investeringen als de decentrale beleidsruimte zijn gebaat bij de financiering via renteloze leningen. Het verschil is echter beperkt, aangezien de instemming om een renteloze lening te verstrekken uiteindelijk bij het betreffende departement ligt. Dit alles komt neer op een relatief beperkte financiële autonomie van de openbaar lichamen op de Cariben.

Vanuit de Cariben wordt de beperkte financiële autonomie als bevoogdend ervaren. Bezien door Europese bril wordt deze sturing als wenselijk gezien om twee redenen. Ten eerste het gebleken gebrek aan financiële discipline voor 2010. Ten tweede de in vergelijking met Nederlandse gemeenten mindere bestuurskracht waardoor bepaalde taken ‘te groot’ zijn voor de eilanden. Hoe dergelijke zaken wordt beoordeeld is daarmee primair een politieke en bestuurlijke en geen wetenschappelijke afweging.

9.2 Bijzonderheden per eiland

Hoewel het onderzoek van de nieuwe bestuurlijke structuur vooral overeenkomsten tussen de drie eilanden blootlegde, werden binnen het onderzoek ook verschillen gesignaleerd. De belangrijkste kunnen als volgt worden samengevat:

9.2.1 Bonaire

Van alle drie de eilanden lijkt het politiek dualisme op Bonaire nog het meest uit de verf te komen. Dat heeft niet in de laatste plaats te maken met de relatief grote eilandsraad en het ruimere aanbod van eilandsraadkandidaten. Toch wordt ook op Bonaire onderkend dat de eilandsraad niet voldoende tijd en kwaliteit heeft om het bestuurscollege nauwgezet te controleren. Bovendien wordt verteld dat de raad niet alle stukken van het bestuurscollege krijgt die met hem gedeeld zou moeten worden. Op Bonaire wordt het ontbreken van een rekenkamer overwegend als een gemis ervaren.

Uit het onderzoek blijkt dat het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat op Bonaire niet voldoende gesynchroniseerd zijn. Diverse partijen brachten naar voren dat gedeputeerden lang niet altijd hun ambtenaren informeren over te nemen of genomen besluiten waardoor misverstanden zouden ontstaan. Tegelijkertijd werd ook gewezen op het feit dat gedeputeerden zich meer dan eens kwijten aan zaakbehartiging van individuele zaken op (laag) ambtelijk niveau, daarbij zo nodig de formele lijnen passerend. Voorts werd binnen het onderzoek gemeld dat de werkverhouding tussen bestuurscollege en ambtenarij voor verbetering vatbaar is. Het grote aantal wisselingen van directeuren en diensthoofden zou deze conclusie onderstrepen.

Ook werd door diverse partijen gewezen op het relatief grote aantal politieke adviseurs. Deze vertrouwelingen van de gedeputeerden zouden een belangrijke rol spelen in de beleidsontwikkeling. Omdat het ambtelijk apparaat bij veel beleidsontwikkelingen onvoldoende betrokken wordt en de politiek adviseur gelijktijdig met de gedeputeerden vertrekt, zou bij een bestuurswisseling discontinuïteit ontstaan. Bovendien wijzen verschillende partijen erop dat de politieke adviseurs doorgaans niet op een normale manier benoemd worden, maar op een overeenkomst van opdracht. Die overeenkomst maakt dat hun benoemingen formeel niet gebonden zijn aan de instemming van de Rijksvertegenwoordiger.

Wordt gekeken naar de taakverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam en de onderlinge afstemming, dan valt op dat van de drie eilanden het openbare lichaam Bonaire het meest intensief afstemt met de liaisons en diensthoofden. Logisch ook gelet op het feit dat deze zijn ondergebracht bij RCN in Kralendijk.

Uit het onderzoek blijkt dat Bonaire de middenpositie inneemt wat de tevredenheid van de bevolking betreft. Inwoners van het eiland geven hun bestuur een 5,2 als rapportcijfer terwijl ze de Nederlandse regering met een 4,7 beoordelen. Wel zijn van de drie eilanden de inwoners van dit eiland het meest van mening dat zij invloed kunnen uitoefenen op zowel het eigen bestuur als dat in Den Haag (en schatten zij hun beïnvloedingsmogelijkheden ook groter in dan de gemiddelde Nederlander doet).

Ten aanzien van de financiële verhoudingen wijst het onderzoek het volgende uit. In 2014 was het relatieve aandeel van de zorguitgaven op Bonaire duidelijk hoger dan op St. Eustatius en Saba; in mindere mate gold dit ook voor de uitgaven in de sfeer van onderwijs en sociale zaken. In het algemene overzicht bleek dat voor Caribisch Nederland de verhouding tussen rijksuitgaven en rijksbelastingen 2,7 is. Voor Bonaire is die verhouding met 2,1 echter lager. Voor St. Eustatius en Saba is die verhouding met 4,5 respectievelijk 6,2 juist hoger.

9.2.2 Saba

Het politiek dualisme wordt op Saba niet breed omarmd. Aanvankelijk werd getracht de scheiding tussen eilandsraad en bestuurscollege nadrukkelijk vorm te geven, maar de verwijdering tussen beiden die dat tot gevolg had, werd door geen van de partijen als plezierig ervaren. Bovendien wordt binnen het eilandsbestuur de opvatting gedeeld dat het niet gepast is dat een eilandsraadslid met slechts een fractie van het aantal stemmen van dat wat de gedeputeerde heeft, de betreffende

gedeputeerde te veel van oppositie bedient. Bij de onderzoekers ontstond een beeld van relatief harmonieuze samenwerking tussen eilandsraad inclusief oppositie en bestuurscollege

In tegenstelling tot Bonaire en Sint Eustatius wordt het ontbreken van een rekenkamerfunctie niet gezien als een groot gemis en de bemensing vanuit Saba van de rekenkamer geniet daar dan ook weinig prioriteit.

De taal blijkt een lastige barrière op te werpen voor het uitoefenen van de controlefunctie door de Sabaanse eilandsraad. Het Nederlands is – net als elders – de officiële bestuurstaal en veel wetgeving en beleidsstukken zijn zodoende niet in het Engels aanwezig. Vanwege de taalvaardigheden van de eilandsraadsleden mag niet verwacht worden dat deze stukken altijd even goed worden begrepen.

In het verleden waren de eilandsraadvergaderingen op Saba vaak besloten. Tegenwoordig is dat niet meer het geval en zouden bestuurscollege en eilandsraad volgens sommige raadsleden best af en toe in beslotenheid met elkaar kunnen overleggen zodat afstemming tussen het bestuurscollege en de eilandsraad wordt vergemakkelijkt.

Van de drie eilanden wordt op Saba het sterkst gepleit voor differentiatie van het financieel toezicht. Diverse respondenten wijzen erop dat de jaarrekening al drie opeenvolgende jaren is goedgekeurd en de kwartaalrapportages daarmee hun doel voorbij aan het schieten zijn.

Uit het belevingsonderzoek 2015 blijkt dat van de bevolking van de drie eilanden de Sabanen het positiefst oordelen over de politiek. Dit betreft zowel het eigen bestuur, de regering in Nederland als het functioneren van de democratie in het algemeen. Dat beeld komt ook terug in de interviews met de bestuurders: weliswaar wordt naar voren gebracht dat de formele invloed sinds 10 oktober 2010 sterk is afgenomen, maar dat met goede lobbyactiviteiten in Den Haag ook het nodige kan worden bereikt. Wel valt op dat de inwoners van Saba net als die van Sint Eustatius bij meerderheid menen dat zij geen invloed kunnen uitoefenen op hun eigen bestuur.

Wordt gekeken naar de financiële verhoudingen, dan valt op dat ten opzichte van Bonaire op Saba relatief meer uitgaven zijn voor veiligheid, infrastructuur en milieu en voor economische zaken. Ter compensatie van ‘diseconomies of scale’ is de vrije uitkering van Saba relatief veel hoger dan van de andere eilanden. Ook beschikt Saba over relatief meer eigen middelen dan de andere twee eilanden. In het algemene overzicht bleek dat voor Caribisch Nederland de verhouding tussen rijksuitgaven en rijksbelastingen 2,7 bedraagt. Voor Saba is dit echter 6,2. Dat wil zeggen: voor iedere dollar die aan belasting wordt geheven komen er 6,2 dollars terug. Betrekt men hierbij de vrije uitkering, dan wordt het verschil met de andere eilanden nog wat groter.

9.2.3 Sint Eustatius

Sint Eustatius wordt van de drie eilanden gekenmerkt door de grootste politieke instabiliteit. In de periode 2011 – 2015 kende het openbare lichaam maar liefst vijf wisselingen in het bestuurscollege. De bestuurlijke instabiliteit zou mede te wijten zijn aan het heterogene politieke veld: Sint Eustatius kent van alle drie de eilanden de meeste politieke partijen. Coalities kunnen

vaak alleen worden gevormd met de steun van kleine partijen, die als gevolg van de norm van 75% van de kiesdeler, vaak een nog kleinere minderheid van de kiezers vertegenwoordigen dan het aantal zetels suggereert.

Het politiek dualisme lijkt geen sterke voet aan de grond te hebben gekregen op Sint Eustatius. Dat wil zeggen dat in fractieverband de besluitvorming door het bestuurscollege wordt voorbereid en de oppositie daarbij nauwelijks betrokken wordt. Ook wordt erop gewezen dat de gezaghebber lang niet altijd aanwezig is bij de eilandsraadvergadering waardoor de oppositie ook niet alsnog via hem kan worden geïnformeerd.

Op basis van de interviews komt bij de onderzoekers een beeld naar voren dat de verhouding tussen het bestuurscollege en het ambtelijk apparaat op Sint Eustatius verstoord is, en dit er toe leidt dat onvoldoende synchronisatie plaatsvindt tussen beiden. In het bijzonder de relatie bestuurscollege – (hoofd) financiën heeft in de onderzochte periode meer dan eens aanleiding gegeven tot zorg.

Van de drie eilanden is de bevolking van Sint Eustatius het minst tevreden. Dit betreft zowel het eigen lokale bestuur als over de regering in Nederland. In verhouding tot Bonaire en Saba zijn de opkomstpercentages bij verkiezingen ook laag, terwijl het aantal signalen dat op het eiland stemmen werden gekocht tijdens verkiezingen juist hoog was. Verder vindt de Statiaan – net als de Sabaan – bij meerderheid dat men geen invloed kan uitoefenen op wat het lokale bestuur en de regering in Nederland doet. Ook de geïnterviewde bestuurders gaven tijdens het onderzoek blijk van de minst positieve opvatting over Nederland en de bejegening van hun eiland door Den Haag.

Wat betreft de financiële verhoudingen neemt Sint Eustatius een vergelijkbare positie in als Saba. In tegenstelling tot Bonaire, waar het aandeel van de zorguitgaven duidelijk hoger is dan op Sint Eustatius, was het aandeel van uitgaven voor veiligheid, infrastructuur en milieu en voor economische zaken op St. Eustatius juist hoger dan op Bonaire. In het algemene overzicht bleek dat voor Caribisch Nederland de verhouding tussen rijksuitgaven en rijksbelastingen 2,7 is. Voor Sint Eustatius was de verhouding 4,5.

9.3 Tot slot

Het onderzoek laat zien dat de nieuwe bestuurlijke structuur niet in staat is geweest de meeste bestuurlijke uitdagingen die voor 10 oktober 2010 bestonden te elimineren. Bovendien hebben zich nieuwe uitdagingen aangediend. In deze laatste paragraaf worden naar aanleiding van deze uitdagingen enkele persoonlijke observaties van de onderzoekers naar voren gebracht.

Zoals hiervoor uiteengezet is de horizontale toezichtketen, ondanks de introductie van het politiek dualisme, nog steeds zwak op de eilanden. En het verticale toezicht, dat met de komst van de Rijksvertegenwoordiger op papier een stuk strikter is dan in Europees Nederland, kan in de praktijk de zwakte in de horizontale keten niet compenseren. Of de in de interviews geventileerde signalen van vermeende onrechtmatigheden daadwerkelijk door bestuurders begaan zijn, is binnen deze evaluatie niet onderzocht. Het is echter duidelijk dat de manier waarop de nieuwe bestuurlijke

structuur functioneert relatief veel ruimte biedt voor bestuurders oneigenlijk gebruik te maken van bevoegdheden. Dit roept de vraag op of het systeem van checks-and-balances in de nieuwe bestuurlijke structuur wel voldoende toegesneden is op de bijzondere context waarbinnen het openbaar bestuur in Caribische Nederland moet functioneren.

Sinds 10 oktober 2010 zijn ook geheel nieuwe thema's naar voren gekomen. Een van de meest significante betreft wellicht die van de belangenbehartiging en belangenvertegenwoordiging van de bevolking van de eilanden. Uit het onderzoek blijkt dat de eilanden niet goed in staat zijn hun behoeftes en voorkeuren in Den Haag effectief voor het voetlicht te brengen. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de geringe omvang en beperkte kwaliteit van hun ambtelijk apparaat die het hen belet om een passend antwoord te geven op de overweldigende stroom aan informatie en vragen vanuit Den Haag. Anderzijds draagt ook de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk en openbaar lichaam niet bij aan een effectieve belangenbehartiging van de eilanden. Europees Nederlandse aangelegenheden slokken om begrijpelijke redenen het overgrote deel van de aandacht van de Nederlandse bewindspersonen op. Omdat de eilanden echter ook in Nederlands parlement geen belangrijk thema zijn is de focus van ministers op Caribisch Nederland doorgaans gering. Dit leidt ertoe dat Den Haag soms slordig op Rijkstaken acteert op de eilanden zonder dat de verantwoordelijke minister daarop aangesproken wordt. Noodremprocedures zoals het burgerinitiatief of het raadgevend referendum zijn voor de eilanden ook geen manier om alsnog politieke aandacht te vragen omdat hun inwonertal het gebruik van beide democratische middelen onbereikbaar maakt.

De risico's op slordige bejegening wordt verder vergroot doordat de departementen overwegend verkokerd werken. Vanuit het perspectief van de eilanden is dat geen goede zaak omdat veel beleidsdomeinen van ministeries overlappen en daarom vragen om een integrale aanpak. In de nieuwe bestuurlijke structuur is de Rijksvertegenwoordiger primair aangewezen als de partij die de verkokering moet doorbreken. Zijn bevoegdheden om samenhang te creëren in het Rijksbeleid zijn echter beperkt omdat hij geen doorzettingsmacht geniet. Het Rijksbeleid liet zich in de afgelopen jaren dan ook vaak als weinig samenhangend en zelfs als onvoorspelbaar typeren. Een situatie die aandacht behoeft, gegeven het feit dat de eilanden in verhouding tot gemeentes juist minder (financiële) autonomie genieten en mede daardoor meer op het Rijk aangewezen zijn. Dit roept niet alleen de vraag op of de manier waarop de eilanden hun behoeftes kenbaar kunnen maken wel met voldoende waarborgen omkleed is maar ook of de rijkscoördinatie niet steviger aangezet moet worden.

Bijlagen

Bijlage 1

B1 Aandachtspunten Cft bij FinBES

In onderstaand overzicht staan de door het Cft BES benoemde ‘knelpunten’ uit de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet finBES), zoals die door diverse partijen aan het Cft kenbaar zijn gemaakt. Het overzicht is naar drie prioriteiten onderverdeeld, waarbij het Cft vanuit zijn (financiële) toezichthoudende taak de prioritering heeft aangebracht:

1 = hoge prioriteit
2 = geringe prioriteit
3 = definitiekwestie

Artikelnummer	Lacune/verbeterpunt	Prioriteit
Artikel 1 lid 1 sub e	Het College wordt in de Wet ook aangehaald als het ‘College’; deze term kan toegevoegd worden als definitie.	3
Artikel 1 lid 1 sub f	Vraag: Kan een schuld die langer dan één jaar loopt –hetgeen in de praktijk veel voorkomend is- gezien worden als een verkapte lening en derhalve als onderdeel van de definitie ‘geconsolideerde schuld’?	
Artikel 1 lid 1 sub g	Mist de definitie rentebaat? Zie ook de opmerkingen bij art 11.	1
Artikel 1 lid 1 sub h	De nieuwe versie van het System of National Accounts van de Verenigde Naties is op specifieke punten gewijzigd; logischerwijs wordt de laatste en nieuwste versie gehanteerd voor de vaststelling van de collectieve sector, wat niet overeen komt met de tekst uit de Memorie van toelichting. Is dit gewenst gezien de wijzigingen?	2
Artikel 1 lid 1 sub i	Waar heeft het woord ‘gemiddeld’ betrekking op? Op het gemiddelde over een jaar of op het gemiddelde van rentelast en rentebaat?	1
Artikel 4 lid 1 sub a	Een in de praktijk groot probleem voor de openbare lichamen zijn de betalingsachterstanden. Indien deze achterstanden wel worden verwerkt in de administratie, heeft het Cft dan nog een rol en is het probleem hiermee afgedaan? Of mag het niet daadwerkelijk betalen van (achterstallige) schulden gezien worden als ‘de werking van de administratie’ en heeft het Cft hier zodoende wel een rol?	1
Artikel 9 lid 1	Wanneer valt een stichting onder het genoemde in artikel 9 ‘onderdeel uitmaken van het bestuur van die rechtspersoon’; terwijl in lid 5 is vermeld dat politieke ambtsdragers sowieso geen deel uit kunnen maken van het bestuur?	2
Artikel 9 lid 6	Wat is de definitie van ‘vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam’? Betreft dit de vertegenwoordiger in het hoogste orgaan of een door het bestuurscollege/openbaar lichaam aangewezen persoon in enig orgaan?	2

Artikel 9 lid 9	De term 'college' moet vervangen worden door 'bestuurscollege' om verwarring met het Cft te voorkomen.	3
Artikel 10 lid 1 en 2	- Zijn de 'onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessie, en roerende zaken' zoals genoemd in lid 2 een limitatieve uitwerking van de term 'bezittingen' zoals genoemd in lid 1? - Valt een uitgifte in erfpacht ook onder vervreemding van onroerende zaken en derhalve onder het toestemmingsvereiste van dit artikel?	2 1
Artikel 11 lid 2	Betekent het percentage van nul dat de collectieve sector net als de openbare lichamen (lid 1) niet mag lenen? Of moet de term 'gemiddeld' gezien worden als een gemiddelde van de rentelasten en rentebaten van de collectieve sector?	1
Artikel 11 lid 4	Stelt het CBS Nederland de collectieve sector vast?	1
Artikel 12	Zie artikel 37.	1
Artikel 13	In dit artikel wordt gemeld dat het stelsel van batenlasten van toepassing is, terwijl in verschillende andere artikelen (artikel 14 en 16) termen uit het kasstelsel gebruiken, zoals 'uitgaven'. De juiste terminologie voor een stelsel van baten en lasten is opbrengsten en kosten.	3
Artikel 14	Wie legt dit op; de ER? Onjuiste terminologie, zie opmerking bij artikel 13.	3
Artikel 16	Onjuiste terminologie, zie opmerking bij artikel 13. Kan voor de volledigheid een voorbeeld worden gegeven bij sub a en sub c om zodoende het verschil duidelijk te maken?	3
Artikel 17 lid 4	De genoemde datum (1 september) waarop de ontwerpbegroting bij de eilandsraad dient te zijn afgegeven blijkt tot nu toe niet haalbaar. Ondanks dat deze datum niet gehaald wordt, wordt de uiterlijke datum zoals genoemd in artikel 19 lid 4 wel gehaald (15 november MinBZK), zodat er geen onoverkomelijke problemen ontstaan. Voorstel is derhalve de datum iets te verlaten, zodat deze haalbaar is en tevens 15 november nog haalbaar is.	2
Artikel 18	Kan gekoppeld worden aan artikel 19 lid 4, waar het bestuurscollege de door de eilandsraad vastgestelde begroting voor 15 november toe stuurt. De eilandsraad stelt dus voor 15 november in het voorafgaande jaar de begroting vast.	2
Artikel 19 lid 1	Kan de begroting gedeeltelijk worden uitgevoerd als deze gedeeltelijk is goedgekeurd?	1
Artikel 19 lid 2	Het in dit artikellid genoemde artikel 11 lid 2 verwijst naar de rentelastnorm. Om de rentelastnorm voor de collectieve sector na te gaan, zijn de begrotingen (en niet alleen achteraf de jaarrekeningen) van deze sector nodig. Hoe wordt verwacht dit te verkrijgen?	1
Artikel 22 lid 1	- Voor de haalbaarheid voor het openbaar lichaam dient drie weken vervangen te worden door circa vijf weken, danwel de mogelijkheid geven na goedkeuring van het Cft de termijn van drie weken te verlengen. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in oktober 2014 overigens ingestemd met het Cft voorstel de indieningtermijn te verruimen naar einde	1 2

	van de maand volgend op het kwartaal. - Daarnaast geeft het Cft in de praktijk altijd zijn advies op de UR (ook zonder dat de UR door een BW wordt vergezeld), dit zou verwerkt kunnen worden als verplichting of mogelijkheid.	
Artikel 23	Wordt verwacht dat het Cft dit op regelniveau nagaat? Indien bij een openbaar lichaam VT is ingesteld wordt dit in de praktijk sowieso wel gecheckt.	
Artikel 23 lid 2	Wie is hoofd financiën? Deze vraag werd in 2014 actueel toen op Sint Eustatius de Unit manager Finance niet als zodanig werd bestempeld.	1
Artikel 26 lid 2	Wat is de termijn van beroep?	2
Artikel 29 lid 1	Er is geen termijn genoemd voor de ER, terwijl het bestuurscollege aan de termijn van artikel 31 lid 1 is gebonden.	2
Artikel 31 lid 3	Wat is een 'tekort'? Kan er bijvoorbeeld een bandbreedte gehanteerd worden?	1
Artikel 32	Per wanneer is de jaarrekening/idemniteitsbesluit 'niet of niet naar behoren vastgesteld'? Is dit het geval als de eilandsraad uiterlijk 15 juli niet tot vaststelling van de jaarrekening kan komen en het bestuurscollege dus de verplichting tot doorsturen op grond van artikel 31 lid 1 niet kan nakomen?	1
Artikel 33 lid 6	Hier worden vergaande bevoegdheden aan het Cft toegekend, die niet alleen maatregelen kan vaststellen, maar ook kan uitvoeren. Is dit te vergaand als toezichthouder?	
Artikel 35 lid 5	Dit artikellid moet zodanig opgesplitst worden dat de Minister VT kan instellen (begrotingen/begrotingsartikelen kan aanwijzen) en het Cft de instemming tot het aangaan van financiële verplichtingen kan geven (gemandateerd). Hierdoor wordt de uitvoering van VT veel praktischer voor zowel het Cft als BZK. Het Cft kan vervolgens met een mandaat, zonder Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te belasten, (wekelijks) beslissen over het aangaan van financiële verplichtingen.	
Artikel 37 lid 4	Tot en met 2013 wordt niet aan dit wetsartikel voldaan omdat de Euro Overnight Index Average (EONIA) tot op heden niet wordt gehanteerd bij de bepaling van de debet- en creditrente. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten om dit m.i.v. 2014 wel te zullen doen. De huidige praktische invulling van dit artikel (eventuele tijdelijke overtollige middelen worden door het Cft rentedragend weggezet om daarmee een buffer te creëren om eventuele rente bij roodstand te bekostigen) komt daarmee wat het Cft betreft te vervallen. De EONIA is immers de nieuwe realiteit. Ervan uitgaande dat de openbare lichamen net als voorheen zelden rood komen te staan, en daardoor de marktconforme rente aan de commerciële bank niet hoeven te betalen, kost EONIA ze weinig tot niets. Het levert ze echter in tegenstelling tot voorheen ook bijna niets meer op. De EONIA rente is immers bijzonder laag. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich garant gesteld om in geval kredietaanvragen van openbare lichamen zich toch voordoen het verschil tussen de lage EONIA rente en de marktconforme rente van 5,5% op zich	1

	te nemen. Er zal moeten worden nagedacht over een systematiek waarbij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf eventuele (tijdelijke) overtollige middelen van de openbare lichamen rentedragend wegzet, om daarmee bovenstaand ‘garantiepotje’ te kunnen bekostigen.	
Artikel 38 lid 11	Er is nog geen gezamenlijke Rekenkamer zoals bedoeld in de WOLBES.	1
Artikel 40-87	Belastingen, geen rol Cft	3
Artikel 89	De openbare lichamen mogen niet lenen, anders dan renteloos bij een vakdepartement ten behoeve van het doen van een investering ten behoeve van uitoefenen van een de publieke taak. De praktijksituatie kan echter zijn dat het betreffende vakdepartement over onvoldoende middelen beschikt om tot verstrekking van de renteloze lening over te gaan. Kan er wellicht een oplossing worden bedacht die er bijvoorbeeld toe leidt dat het openbaar lichaam wel rentedragend kan lenen van de departementen (niet van derden)? Schatkistbankieren?	1
Artikel 90	In het artikel is vermeld dat de Minister betalingen doet aan de openbare lichamen. In de praktijk wordt er betaald via het Cft. Het Cft ontvangt vier keer per jaar gelden van de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Cft betaalt maandelijks uit aan het openbaar lichaam.	3
Artikel 91	Verdere specificatie over op welke rekening bijzondere uitkeringen moeten worden gestort?	1
Artikel 95	Indien een wetswijziging niet nodig of niet gewenst is, kan via een Amvb gemakkelijker duidelijkheid verkregen worden omtrent definities in het hoofdstuk aangaande de financiële verhouding (uitkeringen/renteloze lening).	2

B2 Bijlage bij hoofdstuk 7

Tabel 7.1 Financiële verhouding Rijk en Caribisch Nederland 2010/15 in duizenden euro's

alle bedragen x € 1.000	2010	2012	2013	2014	2015
a. Rijksuitgaven, exclusief b.1 en b.2	80.500	177.471	215.656	230.096	243.671
b.1. Bijzondere uitkeringen aan OL	0	3.000	3.126	6.016	7.807
b.2. Structurele bijdragen niet via OL	0	7.000	8.672	5.972	6.958
c. Taakgebonden heffingen	3.148	4.000	4.062	4.110	4.576
d.1. BES-fonds (vrije uitkering en andere)	21.000	38.545	35.688	38.686	34.413
d.2. Eilandbelastingen	6.680	6.994	6.691	6.464	6.904
d.3. Diverse inkomsten	2.000	3.000	3.691	4.308	5.757
Totaal Uitgaven via middelen OL en Rijk	**113.328**	**240.010**	**277.586**	**295.651**	**310.086**
waarvan:					
Rijksuitgaven, excl. bu & sb (=a)	***80.500***	***177.471***	***215.656***	***230.096***	***243.671***
"Eilandelijke uitgaven" (=b+c+d)	***32.828***	***62.539***	***61.930***	***65.555***	***66.415***

Opmerking: bedragen in rood zijn geschat omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn..

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.1

1 Voor het jaar 2010 zijn de rijksuitgaven (a) en het toen formeel nog niet bestaande BES-fonds (d.1) ontleend aan Brief van 29 maart 2010 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer over de rijksuitgavenuitgaven en de vrije uitkering van Caribisch Nederland in het jaar 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31.954, nr. 27). Deze brief maakt geen onderscheid tussen wat in de tabel wordt aangeduid als a, b.1 en b.2. Het is denkbaar dat in het onder a. genoemde bedrag onderdelen zitten die eigenlijk bij b.1 en b.2 behoren.

2 Voor het jaar 2010 zijn de taakgebonden heffingen (c) en de eilandbelastingen (d.2) ontleend aan drie rapporten van Deloitte, te weten:

- "De lokale belastingen in Caribisch Nederland - BONAIRE", Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ, (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), december 2011.
- "De lokale belastingen in Caribisch Nederland – SINT EUSTATIUS", Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ, (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), december 2011.
- "De lokale belastingen in Caribisch Nederland - SABA", Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ, (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), december 2011.

3 Voor het jaar 2010 is niet bekend wat de diverse inkomsten zijn, maar het is – gezien hun aard – wel aannemelijk dat ze er zijn. De schatting voor 2010 is gebaseerd op het globaal 'terugtrekken' van de lijn van de jaren 2013/15.

4 Voor de jaren 2012/14 zijn de totale rijksuitgaven (a+b.1+b.2)) ontleend aan Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2014 van 20 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.200 H, nr.1, Bijlage D blz. 15-16. Zoals aan de tabel is te zien zijn die bedragen daarin niet opgenomen; in tabel staan de rijksuitgaven exclusief b.1 en b.2.

5 Voor het jaar 2015 zijn de totale rijksuitgaven (a+b.1+b.2)) ontleend aan Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.000 H, nr.2, 4.3 Overzicht rijksuitgaven, blz. 16. Zoals aan de tabel is te zien zijn die bedragen daarin niet opgenomen; in tabel staan de rijksuitgaven exclusief b.1 en b.2.

6 Voor de jaren 2012/14 zijn de eilandbelastingen (d.2) ontleend aan Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.000 H, nr.2, 4.5 Overzicht eilandelijke inkomsten, blz.18.

7 Voor het jaar 2015 zijn de eilandbelastingen (d.2) ontleend aan Mortel, van, E., Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015, IdeeVersa (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 28 februari 2015, Bijlage 3 Overzichtstabellen, blz. 61-74.

8 Voor de jaren 2013/15 zijn de bijzondere uitkeringen (b.1), de structurele bijdragen (b.2) de taakgebonden heffingen (c) en de diverse inkomsten (d.3) Mortel, van, E., Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015, IdeeVersa (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 28 februari 2015, Bijlage 3 Overzichtstabellen, blz. 61-74. De schattingen van deze posten voor het jaar 2012 zijn daarvan afgeleid.

9 Voor de jaren 2012/14 zijn de uitkeringen uit het BES-fonds (d.1) ontleend aan respectievelijk:
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2011 van 16 mei 2012; Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33.240 H, nr.1.
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2012 van 15 mei 2013; Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33.605 H, nr.1.
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2013 van 21 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33.930 H, nr.1.
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2014 van 20 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.200 H, nr.1.

10 Voor het jaar 2015 zijn de uitkeringen uit het BES-fonds (d.1) ontleend aan Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.000 H, nr.2,

Tabel 7.2 Financiële verhouding Rijk en Caribisch Nederland 2010/15 in procentuele aandelen en groeipercentages

	2010	2015	totale groei 2010/15	gemiddelde groei 2010/15
a. Rijksuitgaven, exclusief b.1 en b.2	71%	79%	203%	25%
b.1. Bijzondere uitkeringen aan OL	0%	3%		
b.2. Structurele bijdragen niet via OL	0%	2%		
c. Taakgebonden heffingen	3%	1%	45%	8%
d.1. BES-fonds (vrije uitkering en andere)	19%	11%	64%	10%
d.2. Eilandbelastingen	6%	2%	3%	1%
d.3. diverse inkomsten	2%	2%	188%	24%
Totaal Uitgaven via middelen OL en Rijk	**100%**	**100%**	174%	22%
waarvan:				
Rijksuitgaven, excl. bu & sb (=a)	***71%***	***79%***	***203%***	***25%***
"Eilandelijke uitgaven" (=b+c+d)	***29%***	***21%***	***102%***	***15%***

Opmerking: bedragen in rood zijn geschat omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn..

Bron van en toelichting bij tabel 7.2

Deze is gebaseerd op eigen bewerking op basis van de cijfers uit hiervoor toegelichte tabel 7.1.

Tabel 7.3 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven in Caribisch Nederland 2010/15 in duizenden euro's

alle bedragen x € 1.000	2010	2012	2013	2014	2015
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15.300	89.384	92.977	97.716	97.207
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	15.700	37.910	40.840	41.567	59.918
Veiligheid en Justitie	20.200	16.110	33.497	34.797	33.041
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	19.200	22.319	23.044	23.190	21.986
Infrastructuur en Milieu	3.000	3.000	4.828	16.631	15.755
Financiën	3.200	12.202	22.672	14.399	14.200
Economische Zaken	2.800	2.841	5.182	9.172	11.229
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1.100	3.705	4.414	4.612	5.100
1. Rijksuitgaven, incl. bijz.uitk./struc. bijdr.	*80.500*	*187.471*	*227.454*	*242.084*	*258.436*
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	21.000	38.545	35.688	38.686	34.413
Eigen middelen Openbaar Lichamen	11.828	13.994	14.444	14.881	17.237
2. "Eilandelijke uitgaven", excl. b.u. & s.b.	*32.828*	*52.539*	*50.132*	*53.567*	*51.650*
Totaal (*1+2*)	**113.328**	**240.010**	**277.586**	**295.651**	**310.086**

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.3

1. Voor het jaar 2010 zijn de totale rijksuitgaven (1) en het toen formeel nog niet bestaande BES-fonds ontleend aan Brief van 29 maart 2010 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer over de rijksuitgavenuitgaven en de vrije uitkering van Caribisch Nederland in het jaar 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31.954, nr. 27).
2. Let wel, hier wordt de term "rijksuitgaven" bedoeld de rijksuitgaven inclusief de bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen. In termen van Tabel 7.1 is dat: a + b.1+ b.2.
3. De indeling in departementen was in 2010 wat anders dan nu. Daarom zijn de cijfers van 2010 zo goed mogelijk gehergroepeerd naar de huidige indeling. De uitgaven van het ministerie van Wonen en Rijksdienst zijn onder "BZK" geschaard.
4. Voor de jaren 2012/14 zijn de totale rijksuitgaven (1) ontleend aan Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2014 van 20 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.200 H, nr.1, Bijlage D blz. 15-16.
5. Voor het jaar 2015 zijn de totale rijksuitgaven (1) ontleend aan Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.000 H, nr.2, 4.3 Overzicht rijksuitgaven, blz. 16.
6. Voor de jaren 2010/15 zijn de uitkeringen uit het BES-fonds aan precies dezelfde bronnen als genoemd bij tabel 7.1.
7. Voor de jaren 2010/15 zijn de "Eigen middelen Openbaar Lichamen" aan precies dezelfde bronnen als genoemd bij tabel 7.1. Daarbij geldt dat deze eigen middelen zijn gedefinieerd als de som van lokale belastingen, taakgebonden heffingen en diverse inkomsten, dat is (c+d.2+d.3).

8 De “Eilandelijke uitgaven, exclusief bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen zijn gelijk aan BES-fonds plus eigen middelen.

Tabel 7.4 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven in Caribisch Nederland 2010/15 in procentuele aandelen en groeipercentages

	aandeel 2010	aandeel 2015	totale groei 2010/15	gemiddelde groei 2010/15
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14%	31%	535%	45%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14%	19%	282%	31%
Veiligheid en Justitie	18%	11%	64%	10%
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	17%	7%	15%	3%
Infrastructuur en Milieu	3%	5%	425%	39%
Financiën	3%	5%	344%	35%
Economische Zaken	2%	4%	301%	32%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1%	2%	364%	36%
1. Rijksuitgaven, incl. bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen	***71%***	***83%***	**221%**	**26%**
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	19%	11%	64%	10%
Eigen middelen Openbaar Lichamen	10%	6%	46%	8%
2. "Eilandelijke uitgaven", excl. bijzondere uitkeringen en structurele bijdragen.	***29%***	***17%***	**57%**	**9%**
Totaal (*1+2*)	**100%**	**100%**	**174%**	**22%**

Bron van en toelichting bij tabel 7.4

Deze is gebaseerd op eigen bewerking op basis van de cijfers uit hiervoor toegelichte tabel 7.3.

Tabel 7.5 Ontwikkeling en samenstelling Vrije Uitkering in Caribisch Nederland 2012/15 in duizenden euro's

alle bedragen x € 1.000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	totale groei 2010/15
Samenstellende delen BES-fonds:							
Aflossing renteloze lening OCW	0	0	0	975	975	975	
Incidenteel “drinkwater & riolering”	0	0	0	0	3.900	0	
Wisselkoersrisico	0	200	2.900	1.600	1.400	1.500	
Diverse toevoegingen	0	2.900	3.500	1.204	1.100	335	
Structurele vrije uitkering (restpost)	21.000	22.028	32.145	31.909	31.311	31.603	50%
Totaal BES-fonds	**21.000**	**25.128**	**38.545**	**35.688**	**38.686**	**34.413**	**64%**

Opmerking: bedragen in rood zijn geschat omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn.

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.5

1 Voor het jaar 2010 is het bedrag van toen formeel nog niet bestaande BES-fonds ontleend aan Brief van 29 maart 2010 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer over de rijksuitgavenuitgaven en de vrije uitkering van Caribisch Nederland in het jaar 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31.954, nr. 27).

2 Voor de jaren 2012/14 zijn de gegevens over het BES-fonds ontleend aan respectievelijk:
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2011 van 16 mei 2012; Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33.240 H, nr.1.
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2012 van 15 mei 2013; Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33.605 H, nr.1.
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2013 van 21 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33.930 H, nr.1.
- Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2014 van 20 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.200 H, nr.1.

3 Voor het jaar 2015 zijn de gegevens over het BES-fonds ontleend aan Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.000 H, nr.2,

4 In de begroting treft men overigens geen raming van het wisselkoersrisico aan. Om de cijfers door de jaren heen beter te kunnen vergelijking is daarom door de onderzoekers een raming gemaakt, zijnde het gemiddelde van de jaren 2013 en 2014. Evenmin staat in de begroting het bedrag voor de aflossing voor de renteloze lening OCW. Om grond van de gemaakte afspraken kan echter de lijn van voorgaande jaren worden doorgetrokken.

5 De post Incidenteel “drinkwater & riolering” is deel van een structurele geldstroom t.b.v. van voorzieningen voor drinkwater en riolering. Normaal worden de bedragen door het rijk direct aan de betreffende instellingen uitgekeerd; in 2014 gebeurde dat incidenteel niet en liep de betaling via het BES-fonds.

6 De post “diverse toevoegingen” is de som van alle expliciet in de diverse jaarverslagen genoemden posten, exclusief de bedragen die er in de tabel boven staan (aflossingen, incidenteel en wisselroers).

7 De “Structurele vrije uitkering” is door de onderzoekers berekend als restpost, d.w.z. het verschil tussen het totale bedrag van het BES-fonds en de andere posten.

Tabel 7.6 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven op afzonderlijke eilanden 2014 in duizenden euro's

alle bedragen x € 1.000	Bonaire	St. Eustatius	Saba	Totaal CN
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	72.843	13.798	9.835	96.476
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	29.305	8.555	5.318	43.178
Veiligheid en Justitie	19.138	8.699	6.959	34.797
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	17.578	3.850	1.762	23.190
Infrastructuur en Milieu	10.846	5.104	3.496	19.446
Financiën	11.460	1.856	1.084	14.400
Economische Zaken	5.430	3.269	3.620	12.318
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2.549	1.158	926	4.633
Rijksuitgaven, incl. bijz. uitkeringen	*169.150*	*46.289*	*33.000*	*248.438*
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	22.242	7.991	8.453	38.686
Eigen middelen Openbaar Lichamen	13.005	1.334	607	14.946
'Eilandelijke uitgaven', excl. bijz. uitk.	*35.247*	*9.325*	*9.060*	*53.632*
Totaal (*1+2*)	**204.397**	**55.613**	**42.059**	**302.070**

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.6

1 De Rijksuitgaven en BES-fonds zijn volledig gebaseerd op de Brief van 8 juni 2015 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de verdeling van inkomsten en uitgaven Caribisch Nederland in het jaar 2014 (kenmerk 2015-0000198408). In de presentatie is echter in die veranderd. In de brief worden per departement de "splitsbare" uitgaven genomen en bedragen die het departement om uiteenlopende redenen niet kan verdelen over de eilanden. Vervolgens worden in de brief al die 'onsplitsbare' uitgaven getotaliseerd en dan volgens de zogenaamde "CN-sleutel" over eilanden verdeeld. Die sleutel stelt aalt de aandelen van Bonaire, St. Eustatius en Saba op 20%, 25% resp. 55%. In Tabel 7.6 van dit rapport is ervoor gekozen om de 'onsplitsbare' uitgaven per departement te verdelen met de CN-sleutel en dan op te tellen bij wel gesplitste uitgaven van dat departement.

2 Overigens wijken de som van de rijksuitgaven en hun onderdelen enigszins af van hetgeen in Tabellen 7.1 en 7.3 is vermeld voor het jaar 2014, die afkomstig zijn uit de Slotwet van het BES-fonds (zie bronnen en toelichtingen bij Tabellen 7.1 en 7.3 hierboven).. Dat heeft waarschijnlijk te maken met een verschillend peilmoment en een wat andere indeling.

3 Omdat het in dit onderzoek relevant is, zijn naast het BES-fonds ook de eigen middelen opgenomen, d.w.z. de som van lokale belastingen, taakgebonden heffingen en overige inkomsten. Deze is volledig gebaseerd op Mortel, van, E., Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015, IdeeVersa (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 28 februari 2015, Bijlage 3 Overzichtstabellen, blz. 61-74. Daardoor ontstaat een beperkt verschil (0,4%) tussen het totaal bedrag voor CN hier (€14.946.000) en in Tabel 7.1 (€14.881.000).

Tabel 7.7 Beleidsmatige verdeling Rijksuitgaven op afzonderlijke eilanden 2014 in procenten van het totaal

in % van totaal in Tabel 7.6	**Bonaire**	**St. Eustatius**	**Saba**	**Totaal CN**
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	35%	23%	22%	31%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	16%	16%	12%	15%
Veiligheid en Justitie	9%	15%	16%	11%
Sociale Zaken en Werkgeleigenheid	9%	6%	4%	7%
Infrastructuur en Milieu	5%	9%	8%	6%
Financiën	6%	3%	2%	5%
Economische Zaken	2%	11%	13%	5%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1%	2%	2%	1%
Rijksuitgaven, incl. bijz. uitkeringen	*83%*	*84%*	*80%*	*83%*
BES-fonds (vrije uitkering en diverse)	11%	13%	19%	12%
Eigen middelen Openbaar Lichamen	6%	2%	1%	5%
'Eilandelijke uitgaven', excl. bijz. uitk.	*17%*	*16%*	*20%*	*17%*
Totaal (*1+2*)	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Bron van en toelichting bij tabel 7.7

Deze is gebaseerd op eigen bewerking op basis van de cijfers uit hiervoor toegelichte tabel 7.7.

Tabel 7.8 Geldstromen tussen Rijk en afzonderlijke eilanden in 2014 in duizenden euro's

bedragen x € 1.000	Inwoners 2014	Rijksuitgaven A	BES-fonds B	Geïnde rijksbelastingen en premies C	Netto instroom rijksmiddelen D = A+B-C	Instroom vs. uitstroom rijksmiddelen E = (A+B)/C
Bonaire	18.413	171.144	22.242	90.303	103.083	2,1
Sint Eustatius	4.020	50.339	7.991	13.063	45.267	4,5
Saba	1.846	35.377	8.453	7.016	36.814	6,2
Totaal	**24.279**	**256.860**	**38.686**	**110.382**	**185.164**	**2,7**

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.8

1 De inwonertallen zijn afkomstig van het CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

2 Rijksuitgaven (A), BES-fonds (B) en de geinde rijksbelastingen en premies volksverzekeringen (C) zijn volledig gebaseerd op de Brief van 8 juni 2015 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de verdeling van inkomsten en uitgaven Caribisch Nederland in het jaar 2014 (kenmerk 2015-0000198408).

3 De kolommen D en E bevatten eigen berekeningen van de onderzoekers.

Tabel 7.9 Geldstromen tussen Rijk en afzonderlijke eilanden in 2014 in euro's per inwoner

bedragen x € 1.000	Inwoners 2014	Rijksuitgaven A	BES-fonds B	Geïnde rijksbelastingen en premies C	Netto instroom rijksmiddelen D = A+B-C	Instroom vs. uitstroom rijksmiddelen E = (A+B)/C
Bonaire	18.413	9.295	1.208	4.904	5.598	2,1
Sint Eustatius	4.020	12.522	1.988	3.250	11.260	4,5
Saba	1.846	19.164	4.579	3.801	19.943	6,2
Totaal	**24.279**	**10.580**	**1.593**	**4.546**	**7.627**	**2,7**

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.9

Deze is gebaseerd op eigen bewerking op basis van de cijfers uit hiervoor toegelichte tabel 7.8.

Tabel 7.10 Financiële verhouding Europees en Caribisch Nederland 2013 in miljoenen euro's en procenten

Bekostigingsvormen	EN (€ mln)	EN (%)	CN (€ mln)	CN (%)
Specifieke resp. Bijzondere uitkeringen/Structurele bijdragen	12.649	29%	11,8	19%
Algemene resp. Vrije uitkeringen	18.034	41%	35,7	58%
Belastingen en heffingen	7.932	18%	10,8	17%
Diverse eigen inkomsten	5.330	12%	3,7	6%
Totaal	**43.945**	**100%**	**61,9**	**100%**

Bronnen van en toelichting bij tabel 7.10

1. Voor het Europees Nederland zijn de specifieke en algemene uitkering ontleend aan Rijksbegroting Gemeentefonds, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 B, nr. 2, blz. 25.
2. Voor het Europees Nederland zijn de Belastingen en heffingen en de Diverse inkomsten ontleend aan de CBS-statistiek van de gemeenterekening 2013. Anders dan in de bron genoemd onder 1 is voor dit onderzoek een aantal posten die onder "diverse eigen inkomsten" gesaldeerd (o.a. zijn onttrekkingen aan reserves gesaldeerd met toevoegingen aan reserves en zijn de baten uit de grondexploitatie gesaldeerd met de lasten).
3. Voor het Caribisch Nederland zijn alles posten ontleend aan tabel 7.1 (daar luiden ze in €1.000 hier in €1.000.000.

B3 Overzicht beleidsvelden en taken

Fysiek domein

Beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten	
1a	Elektriciteit
1b	Drinkwater
1c	Riolering en afvalwaterzuivering
1d	Afval
1e	Begraafplaatsen
1f	Telecommunicatie

Beleidsveld 2) Mobiliteit	
2a	Luchtvaart
2b	Zeehavens
2c	Openbaar vervoer

Beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte	
3a	Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige
3b	Milieu
3c	Natuurbeheer- en bescherming
3d	Landbouw en visserij

Beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening	
4a	Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen
4b	Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie
4c	Volkshuisvesting

Beleidsveld 5) Toezicht, handhaving en veiligheid	
5a	Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie
5b	Toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische zaken

Sociaal domein

Beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economische zaken	
6a	Armoedebestrijding
6b	Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie
6c	Stimulering economische sectoren

Beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg	
7a	Preventieve gezondheidszorg
7b	Preventieve jeugd(gezondheidszorg)
7c	Kinderopvang
7d	Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen
7e	Sociale veiligheid

Beleidsveld 8) Onderwijs	
8a	Onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo
8b	Leerlingenvervoer
8c	Leerplicht en overige onderwijs
8d	Sociale kunsttrajecten jongeren
8e	Bibliotheken
8f	Onderwijs algemeen

Beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport	
9a	Kunst, musea en overige culturele activiteiten
9b	Cultureel erfgoed, archief en archeologie
9c	Sport

Eilandbrede taken

Beleidsveld 10) Burgerzaken	
10a	Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand
10b	Identiteitskaart (Sedula), reisdocumenten en overige documenten
10c	Overige waaronder verkiezingen

Beleidsveld 11) Bestuur	
11a	Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad
11b	Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad

Beleidsveld 12) Bedrijfsvoering	
12a	Personeel
12b	Huisvesting
12c	Automatisering
12d	Ondersteuning primair proces

Beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen

B4 Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie/eiland
Aarts, Dennis	Voormalig secretaris Rijksvertegenwoordiger	BZK
Ameijden Zandstra, Louis van	Griffier eilandsraad	OL St. Eustatius
Arends, Albert	Bonaire Business & employers	Bonaire
Arkenbout, Erwin	Directeur KR	BZK
Arneman, Gilbert van	SIMABO	Bonaire
Baars, Gijs	Coördinator Caribisch Nederland	V&J
Berkel, G.	Gezaghebber	OL St. Eustatius
Blaauw, Evelien	Eilandsecretaris	OL St. Eustatius
Bliek, Huib	Liaison EZ	RCN
Blijden	Medewerker financiën	OL St. Eustatius
Boerlage, Marco	Coördinator Caribisch Nederland	EZ
Bohemen, Aad van	Coördinator Caribisch Nederland	EZ
Bongers, Bart	Financiën en Caribisch Nederland	BZK
Borneman, Suzanne	senior juridisch adviseur Rijkwaterstaat	Rijkswaterstaat
Breure, Johan	Coördinator Caribisch Nederland	SZW
Burg, Dick ter	Directeur	KvK Bonaire
Caarls, Susanne	Adviseur RV	RCN
Caderius van Veen, Rene	Dutch Museum Saba	Saba
Carolina, Reginald	Hoofd financiën	OL Bonaire
Cecilia, W.A.	Griffier eilandsraad	OL Bonaire
Charles, Ludwina	Saba United People's Labor Union & Association	OL Saba
Chirino, Nicole	Directeur B&O	OL Bonaire
de Boer, Arjen de	Liaison V&J	RCN
Diensthoofden	Directie Zorg & Samenleving	OL Bonaire
Diensthoofden	Directie Toezicht & Handhaving	OL Bonaire
Diensthoofden	Directie Ruimte & ontwikkeling	OL Bonaire
Diensthoofden	Directie B&O	OL Bonaire
Dijkshoorn	Directeur Economie & Infra	OL St. Eustatius
Dingjan, Irene	CEO	Hotel and Tourism Association
Eilandsraad Bonaire	raadsleden	OL Bonaire
Eilandsraad Saba	raadsleden	Saba
Eilandsraad Sint Eustatius	raadsleden	OL St. Eustatius
Engelhardt, Betty	Nos ke Boneiru bèk	Bonaire
Felida, Jerome	Team Caribisch Nederland KR	BZK
Fleming, Winston	Voorzitter	Steba
Gerritsen, Piet	Financieel adviseur	OL Saba
Gibbs, Francisca	Bestuurskundige, beleidsmedewerker publieke zaken en ondersteuning	St. Eustatius
Gietman, Eric	Bonhata	Bonaire
Gonzalez, Nereida M.	Eilandsecretaris	OL Bonaire

Granger, Raquel	Plv eilandsecretaris	OL Saba
Grollé, Patricia	Liaison I&M	RCN
Groot, Margereth de	Liaison SZW	RCN
Hartman, Frans	Belastingwetgeving Caribisch Nederland	FIN
Hassell, Maureen	Hoofd financiën	OL Saba
Hassell, R.	Medewerker kabinet Gezaghebber	OL St. Eustatius
Haveren, Ed van	Voormalig secretaris Rijksvertegenwoordiger	BZK
Hazzle	Baptis pastor	St. Eustatius
Heilbron, Alida	E-team	Saba
Helden, Willemijn van	Projectleider CN Nationale Ombudsman	Telefonisch
Helmond, Jan	Directeur RCN	RCN
Hendriks, Nol	Financiën en Caribisch Nederland	BZK
Hoes, Rosa	Directeur Zorg & Samenleving	OL Bonaire
Hooker, J.	Medewerker financiën	OL St. Eustatius
Isabella, Gilbert	Rijksvertegenwoordiger	BZK
James Finies, James	Nos ke Boneiru bèk	Bonaire
Johnson, Jonathan	Gezaghebber Saba	OL Saba
Johnson, Kelly	E-team	Saba
Johnson, Travis	Diensthoofd	Ol Saba
Jukema, Jonathan	Directeur Ruimte & ontwikkeling	OL Bonaire
Keogh, Terence	Vice President & General Manager of Operations	NuStar
Kramers, Rob	Senior adviseur Kenniscentrum InfoMil	Rijkswaterstaat
Kuilder, Hans	Liaison OCW	RCN
Laar, Koen van	voormalig medewerker Rijksvertegenwoordiger en senior beleidsmedewerker openbaar lichaam Saba	OL Saba
Maas, Gerard	Coördinator Caribisch Nederland	OCW
Meijberg, Martijn	Financiën en Caribisch Nederland	BZK
Mercelina, Charles	NAPB	Bonaire
Mortel, Elma van de	IdeeVersa	Amsterdam
Newton, John	Programmamanager wet e-overheid (voormalig projectleider WolBES)	BZK
Nijland, Bert	Staf eilandsecretaris	OL Bonaire
Oenema, Rintje	Team Caribisch Nederland KR	BZK
Pandt, Devon	Billing & Finance Manager	Eutel
Patrick, Maike	Gwendoline van Putten school	St. Eustatius
Peters, Ton	Bonhata	Bonaire
Poell, Rudy	Unit Hoofd Financiën (interim)	OL St. Eustatius
Poell, Rudy	Hoofd financiën	St. Eustatius
Rafael, C.	Catholic Priest	St. Eustatius
Reenhuis Lavern David-Duggins, Renatus	Governor de Graaff school	St. Eustatius
Roseberg	Directeur Maatschappij & Welzijn	OL St. Eustatius
Rozema, Marijn	Team Caribisch Nederland KR	BZK
Sams, Virgil	SDA pastor	St. Eustatius
Simore, Ryan	Methodist reverend	St. Eustatius
Sliedrecht, Marius	Kwartiermaker Caribisch Nederland	I&M

Slippes, Thijs	Cft	Den Haag
Sneek, Koos	Voorzitter	KvK St. Eustatius
Sneek-Gibbs, Leonora	Voormalig staatssecretaris Antillen	St. Eustatius
Sporken, Iris	Lynch Plantation SDC school	St. Eustatius
Stolte, Wilbert	Voormalig Rijksvertegenwoordiger	BZK
Tatum, Astrid	Gedeputeerde	OL St. Eustatius
Theodora-Brewster, Joan P.E.	Directeur Toezicht & Handhaving	OL Bonaire
Thielman, Russell	Diensthoofd	OL Saba
Thodé, Humphrey	Nos ke Boneiru bèk	Bonaire
Tiemissen, Fred	Staf eilandsecretaris	OL Bonaire
Tooten, Wolfgang	E-team	Saba
Vlaanderen, Jorien	Team Caribisch Nederland KR	BZK
Vermunt, Francouse	Coördinator Caribisch Nederland	SZW
Vulpen, Coen van	Coördinator Caribisch Nederland	V&J
Watering, Linda van de	voormalig juridisch adviseur RV, Team Caribisch Nederland KR	BZK
Wiele, Wendele van der	Beleidsmedewerker Caribisch Nederland / DG Wonen	BZK
Winklaar, E.S.	Gedeputeerde	OL Bonaire
Wolfs, Esther	Staf eilandsecretaris	OL Bonaire
Woodley, Ellis	Bethel Methodist school	St. Eustatius
Wooning, Chiara	Coördinator Caribisch Nederland	OCW
Zaandam, Reginald	Gedeputeerde	OL St. Eustatius
Zagers, Bobby	Diensthoofd	OL Saba
Zeger, Mark	Saba Electric Company	Ol Saba

B5 Overzicht geraadpleegde bronnen

Aardema, H. en Korsten, A. (2009) Gemeentelijke organisatiemodellen Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet… Opgenomen in: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, uitgave Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag.

Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (kenmerk: Rob/Rfv 2008-0000442879)
(23 september 2008).

Advies eerste uitvoeringsrapportage en begrotingswijziging 2015 openbaar lichaam Sint Eustatius (kenmerk: Cft 201500089).

Allers, M.A., Steiner, B., 'Gemeenten in perspectief 2014-2018', *COELO*, Groningen, januari 2015, blz. 12.

Begroting BES-fonds 2013 van 18 september 2012; Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-20134, 33.400 H, nr.2,
blz. 8-14

Begroting BES-fonds 2014 van 17 september 2013; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33.750 H, nr.2,
blz. 13-20

Begroting BES-fonds 2015 van 16 september 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.000 H, nr.2,
blz. 1-19

Belevingsonderzoek 2015 & COB 2015/1

Brief van 29 maart 2010 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer over de rijksuitgavenuitgaven en de vrije uitkering van Caribisch Nederland in het jaar 2010 (vergaderjaar 2009-2010, 31.954, nr. 27).

Brief van 8 juni 2015 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de verdeling van inkomsten en uitgaven Caribisch Nederland in het jaar 2014 (kenmerk 2015-0000198408).

Bijlage bij Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750-IV, nr. 27

CBS, Statistiek Gemeenterekeningen 2013 (2015) Den Haag.

Dafflon, B. (ed.), (2002). Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Dept. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 1-44. (Deze studie met afzonderlijke hoofdstukken over 11 Europese landen verscheen in de reeks STUDIES IN FISCAL FEDERALISM ANN STATE-LOCAL FINANCE).

Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ (2011). De lokale belastingen in Caribisch Nederland - BONAIRE, (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ (2011). De lokale belastingen in Caribisch Nederland – SINT EUSTATIUS, (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ (2011). De lokale belastingen in Caribisch Nederland - SABA, (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Duijff, C., & F., S. (2011). Zelfbeschikkingsrecht Bonairianen, Statianen en Sabanen. Openbaar Bestuur, oktober 2011.

Ecorys (2013). De positie van de overheid Caribisch Nederland als werkgever. Rotterdam: Ecorys (in opdracht van: Rijksdienst Caribisch Nederland, Openbare Lichamen Bonaire, St. Eustatius, Saba en ROA CN).

Gastel, van M. et al (2014). Rijkscoördinatie Caribisch Nederland. Den Haag: Commissie Kleine evaluatie Caribisch Nederland.

Getz, K. A., & Volkema, R. J. (2001). Culture, Perceived Corruption, and Economics: A Model of Predictors and Outcomes. *Business Society, 7*(1), 7-30.

Gisselquist, R.M. United Nations University (2012). Working Paper No. 2012/30 Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11046.pdf

Hofstede, G. (1984). *Culture's Consequences; International Differences in Work-Related Values*. London: SAGE Publications.

Hofstede, G., & McCrae, R. R. (2004). Personality and Culture Revisited: Linking Traits and Dimensions of Culture. *Cross-Cultural Research, 38*(1), 52-88.

Inwonerenquête 2015.

Jaarstukken Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2013; begrotingen Anguilla 2014 en BVI 2014.

Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2011 van 16 mei 2012; Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33.240 H, nr.1, blz.10-12

Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2012 van 15 mei 2013; Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33.605 H, nr.1, blz. 7-10

Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2013 van 21 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33.930 H, nr.1, blz. 9-11

Jaarverslag en Slotwet BES-fonds 2014 van 20 mei 2014; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.200 H, nr.1, blz. 7-9

Jahan, F., & Shahan, A. M. (2008). Politics−Bureaucracy Relationship in Bangladesh: Consequences for the Public Service Commission. *Public Organization Review, 8*(4), 21.

Kam, de, C.A., Koopmans, L., Wellink, A.H.E.M., *Overheidsfinanciën*, Noordhoff Uitgevers, Groningen, 12e druk, blz. 243-258.

Kan, van J., Genugten, van M., Lunsing, R. & Herweijer, M. (2014) Verborgen krachten – Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten. Rotterdam: Erasmus Universiteit (in opdracht van het ministerie van BZK).

Kiesraad: Uitslag verkiezing leden Tweede Kamer van 12 september 2012 (https://www.kiesraad.nl/nieuws/offici%C3%ABle-uitslag-tweede-kamerverkiezing-12-september-2012.

Licht, A. M., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2003). Cultures Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance. *William Davidson Institute Working Paper Number 605*.

Mortel, E., Heijnes, H., & Nauta, O. (2015). Onderzoek onderhoud BES Fonds Den Haag: *IdeeVersa* (in opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Mortel, van E., (2012). Referentiekader Caribisch Nederland, IdeeVersa (in opdracht van Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Mortel, E. (2014). Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland. Den Haag IdeeVersa (In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Nauta, O. (2011a). Goed bestuur in de West; institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijksdelen. Oss: Boxpress.

Nauta, O. (2011b) Deugdelijk bestuur in Curaçao; Maatschappelijke barrières voor goed bestuur in het nieuwe Land Curaçao. *Bestuurskunde, 20*(3).

Nauta, O. en Egmond van, P. (2015). Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het WODC).

Nationale ombudsman (2015). *Jaarverslag 2014.* Den Haag: Nationale ombudsman

Onderzoek onderhoud BES-fonds 2015, IdeeVersa, Den Haag, 28 februari 2015.

Oostindie, G., & Sutton, P. K. (2006). Small scale and quality of governance. Leiden: KITLV, Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.

Pillay, S. (2008). A cultural ecology of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences 74; 373, 74*(3), 21.

Rodden, J., Eskeland, G.S., Litvack, J. (eds), (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Contraints. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England, 1-27, 431-462.

Rijkswaterstaat, ministerie van Infrastructuur en Milieu. (oktober 2013),Implementatieplan Wet Maritiem Beheer BES en Inrichtingen en Activiteiten Besluit 2013 – 2015. Den Haag

Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics, 108*, 559-617.

Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006 Den Haag, p. 2.

Toonen, Th., van Dam, M., Glim, M. en Wallagh, G. (1998). Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit Assen, Van Gorcum.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3.

VNG Variatie in bestuurskracht Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking. Den Haag:. Pagina 22 e.v.

Weesing-Loeber, L. (2015). Het kiesrecht voor de eilandsraden en de Eerste Kamer op de BES; een lastige afweging? De Hofvijver 52, 23 februari 2015.

Welzel, C. (2009). Theories of Democratization. In C. Haerpfer, P. Bernhagen, R. Inglehart & C. Welzel (Eds.), *Democratization* (pp. 74-90). Oxford: Oxford University Press.

Welzel, C., & Inglehart, R. (2008). The Role of Ordinary People in Democratization. *Journal of Democracy Volume 19, 19*(1), 126-140. V*olume 19, 19*(1), 126-140.

B6 Overzicht geraadpleegde wetgeving

1. Algemene wet bestuursrecht
2. Besluit Begroting en Verantwoording
3. Eilandenregeling Nederlandse Antillen
4. Gemeentewet
5. Grondwet
6. Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
7. Kieswet
8. Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden
9. Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
10. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
11. Wet dualisering gemeentebestuur
12. Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
13. Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

B7 Enquêtevragen

Binnen het door het SCP uitgevoerde bevolkingsonderzoek werden speciaal voor onderhavige onderzoek 10 enquêtevragen opgenomen. In onderstaand overzicht staan de vragen opgesomd.

G	OVERHEID EN BESTUUR						
1	Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven hoe tevreden u nu bent met het bestuur op [eiland]	Cijfer: ….					n.a.
2	En met de Rijksdienst (de RCN)?	Cijfer: ….					n.a.
3	En met de regering in Nederland (Den Haag)?	Cijfer: ….					n.a.
4	De wijze waarop de democratie in [eiland] functioneert, bent u daarover al met al tevreden of ontevreden over? Is dit tamelijk of zeer ontevreden/tevreden?	++	+	=	–	—	n.a.
5	Kunt u maximaal twee redenen aangeven waarom u tevreden / ontevreden bent met de wijze waarop de democratie functioneert?	1) 2)					
6	Vindt u dat de regering in Nederland beter of slechter luistert naar de behoeftes van mensen zoals u, dan de regering van de Nederlandse Antillen destijds deed? Is dit iets of veel beter/slechter?	++	+	=	–	—	n.a.
7	Kunt u maximaal twee redenen aangeven waarom Nederland dat volgens u slechter / beter doet dan destijds de Nederlandse Antillen?	1) 2)					
8	Wilt u van de volgende uitspraken aangeven in hoeverre u het ermee eens of oneens bent?: "Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat het bestuur van [eiland] doet". Bent u er iets of zeer mee eens/oneens?	++	+	=	–	—	n.a.
9	En met de uitspraak “Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering in Nederland (Den Haag) doet”?	++	+	=	–	—	n.a.
10	Hoe geïnteresseerd bent u in de politiek? Is dat veel of weinig, of heel veel of heel weinig?	++	+	=	–	—	n.a.

[DSP - groep]
Onderzoek – Advies – Management

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met vijftig medewerkers. We werken in opdracht van overheden en maatschappelijke organisaties op regionaal, lokaal en (inter)nationaal niveau.

Werkvelden
De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, zorg en welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening
We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?
Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.